

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

Mirian Elizabet Hahmeyer Collares

**A AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO
SUPERIOR BRASILEIRO –
A DISPUTA ENTRE DISCURSOS E DADOS**

Outubro de 2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**A AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO
SUPERIOR BRASILEIRO –
A DISPUTA ENTRE DISCURSOS E DADOS –**

**Trabalho de Dissertação, como requisito
final para a obtenção do título de Mestre
em Sociologia Política, junto ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia Política da Universidade
Federal de Santa Catarina.**

Mirian E. H. Collares

Prof. Orientador: Dr. Erni J. Seibel

Outubro de 2002



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

“A AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: A DISPUTA ENTRE DISCURSOS E DADOS”.

MIRIAN ELIZABET HAHMEYER COLLARES

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo Orientador e Membros da
Banca Examinadora, composta pelos
Professores:

Prof. Dr. Erni José Seibel
Orientador

Prof. Dr. Ary Cesar Minella
Membro

Profa. Dra. Maíra da Graça Bolmann
Membro

Prof. Dr. Erni José Seibel
Coordenador

Florianópolis, (SC), Outubro de 2002.

Sumário

Resumo.....	05
Introdução.....	06
Capítulo 1 - O Sistema de Ensino Superior Brasileiro.....	13
1.1. Modelo do Sistema de Ensino Superior Brasileiro.....	13
1.2. Sistema de Ensino Superior Brasileiro.....	18
1.3. A Concepção de Universidade.....	26
A Universidade Prestadora de Serviços.....	35
Capítulo 2 – Avaliação do Sistema de Ensino Superior Brasileiro.....	40
2.1. Avaliação à Brasileira.....	41
2.1.1. O Exame Nacional de Cursos – o Provão.....	47
2.1.2. O Censo Superior.....	50
2.1.3. Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação.....	51
2.2. O Contexto mais amplo da Avaliação.....	53
2.3. O que dizem os representantes do MEC?.....	59
Capítulo 3 – Os Princípios das Políticas de Ensino Superior.....	65
3.1. A Autonomia Universitária.....	66
3.1.1. O Princípio de Excelência.....	6
3.1.2. O Financiamento do Sistema de Ensino Superior Brasileiro.....	78
3.2. Qualidade do Ensino Superior Brasileiro.....	83

Capítulo 4 – Os Perfis Institucionais.....	88
4.1. Perfil Institucional das Universities.....	89
4.2. Perfil Institucional das Faculdades Integradas e dos Centros Universitários.....	104
4.3. Perfil Institucional dos Estabelecimentos Isolados.....	111
4.4. O Perfil do Sistema Superior Brasileiro.....	121
 Considerações Finais.....	 128
 Referências Bibliográficas.....	 134

Resumo

Considerando as possibilidades de pesquisas que podem e são desenvolvidas sobre o ensino superior brasileiro e vasta gama de informações criadas nos últimos anos, principalmente através dos processos avaliativos implantados pelo Ministério da Educação – MEC, após a Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96, buscamos nesse trabalho analisar e avaliar os principais discursos sobre o processo avaliativo, bem como os resultados obtidos a partir dos dados publicizados pelo Ministério desde a implementação dos mecanismos avaliativos (de 1997 a 2000).

Assim como não podia deixar de faltar, nossa pesquisa aborda as questões centrais das políticas de ensino superior brasileiras dos últimos anos, visando sempre uma reflexão sobre seus pontos mais importantes, buscando na imensa literatura os autores que produzem os trabalhos mais significativos quanto ao tema. Ampliando as possibilidades de discussões e apontando para os critérios avaliados, essa pesquisa, despretensiosamente, busca trazer para o debate novos subsídios e ponderações quanto a pertinência das avaliações feitas pelo MEC, bem como a manipulação dos resultados obtidos.

Juntamente com uma apropriação dos discursos dos principais atores envolvidos, fizemos a análise dos dados publicados, partindo dos indicadores mais expressivos que possibilitariam estabelecer alguma relação com os discursos. Fazendo a correlação de alguns indicadores e buscando deles extrair percentuais para uma maior aproximação da realidade, compreendendo sua pertinência e identificando as relações possíveis, chegamos ao fim de nossa pesquisa com a angústia de perceber o quanto os discursos utilizados pelo Ministério, ou melhor, pelos seus representantes, não se correspondem, apresentam-se desconexos e fora da realidade social brasileira.

Introdução

O ensino superior brasileiro é, historicamente, alvo de muitas pesquisas, tanto sociológicas, como políticas, educacionais, filosóficas. A vasta literatura sobre o tema, muitas vezes, confunde e dificulta o debate mais amplo. Uma das graves conseqüências é a disputa de espaços entre as pesquisas científicas e os discursos ideológicos, aqui não nos referimos somente aos discursos travados nos movimentos docentes e estudantis, mas também, os discursos governamentais. A variedade de atores envolvidos e de autores interessados pelo tema, o transforma num riquíssimo veículo para o desenvolvimento de análises, mas também, dificulta a sua delimitação.

Uma das maiores dificuldades por nós enfrentadas está justamente na delimitação dos pontos em debate. Na maioria dos trabalhos publicados e nos debates estabelecidos, o número de pontos levantados é incrivelmente grande. Os pontos mais questionados são os que tratam das questões de financiamento das instituições e das pesquisas desenvolvidas, os critérios adotados pelas agências de fomento e os resultados obtidos, dando a impressão de que as demais questões tem menor importância, e assim, transforma as instituições de ensino superior brasileiras em arenas de disputas financeiras.

É evidente que as questões de financiamento são extremamente importantes nessas instituições, porém, o reducionismo desse debate, muitas vezes, limita questões muito mais complexas como os critérios de ingresso, as contratações de professores e de funcionários, as formas de gestão administrativa, a natureza e manutenção institucionais, as reformas implementadas etc. O que queremos dizer é que as questões sobre o financiamento abrangem toda a diversidade de pontos em debate, mas não podem ser por si só o debate sobre o ensino superior brasileiro.

Os pontos mais críticos do debate não podem ser reduzidos às questões de distribuição de recursos, nem às análises de qual instituição merece mais ou menos fomento, nem qual pesquisa deve ou não ser financiada, nem qual docente deve possuir proventos melhores. Esse tipo de debate, mesmo garantindo sua pertinência, não deve ser

tomado como o debate sobre o ensino superior brasileiro. Outros pontos merecem destaque, e muitas vezes elas tocam em cheio a questão de financiamento, de sua abrangência e dos critérios de distribuição. Assim é a questão da avaliação.

Se tomarmos as políticas de ensino superior brasileiras, adotadas pelo governo brasileiro nos últimos anos, observamos que a questão mais importante é a da avaliação. Todas as políticas implantadas podem ser reduzidas a um mecanismo avaliativo. Todo o sistema converge e se modifica para a satisfação dos critérios avaliativos impostos, toda a comunidade acadêmica, ainda que discorde, está voltada para a obtenção de conceitos determinados pelas políticas de avaliação do Ministério da Educação e Cultura – MEC. Nada, desde a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB de 1996, escapa às diretrizes da avaliação implantada. Nem o financiamento, nem o número de ingresso, nem o respeito aos prazos impostos, nem as questões trabalhistas, nem os critérios internacionais, nem a produção técnico-científica, nem os programas de pós-graduação¹. Assim, a avaliação torna-se a principal política educacional destinada ao ensino superior, adotada pelo governo brasileiro.

Muito mais divergente que a própria idéia de avaliação, são os mecanismos adotados na implantação das avaliações, a metodologia apresenta-se problemática e pouco adequada à realidade das instituições. Entendida como requisito para o credenciamento e o credenciamento institucional, baseada numa metodologia verticalizada, tem demonstrado uma inadequação impressionante às concepções do que deva ser uma instituição de ensino superior no Brasil. Longe de conferir critérios mínimos de funcionamento, a metodologia adotada privilegia mais as análises quantificáveis dessas instituições, do que a existência e manutenção do sistema.

A pertinência institucional não é vista como um princípio qualitativo e subjetivo, ao contrário, a metodologia prefere a quantificação, a criação de séries estatísticas para a

¹ Aliás, foi exatamente dos mecanismos de avaliação dos programas de pós-graduação adotados pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal – CAPES, que o atual governo se inspirou na instituição da avaliação das instituições de ensino superior brasileiras, desde a introdução de critérios estatísticos, até a publicização de tabelas quantitativas.

obtenção de referenciais comparáveis. Sendo que o critério geral, ou melhor, o modelo ideal, trata-se de uma instituição fictícia, de uma instituição que segue um padrão internacional, comparável à qualquer instituição do mundo, menos com as instituições existentes no Brasil.

Talvez seja exatamente essa falta de clareza da diversidade de instituições e de comunidades que as compõem, a grande disparidade entre a avaliação adotada e a realidade das instituições brasileiras. Parece, na maioria das vezes, que obtemos dados referentes à alguma entidade distante e diferente daquela que nós mesmos fazemos parte. A imposição de critérios coloca toda a comunidade acadêmica em situações muito diferentes das existentes realmente. Por exemplo, obter o título de mestrado em apenas dois anos é simplesmente irrealizável se seguirmos padrões mínimos de qualidade de trabalho. É essa distinção entre o que é quantificável e o que não pode ser, que coloca a questão da avaliação no centro de todos os demais pontos críticos das políticas adotadas pelo governo brasileiro nos últimos anos.

Assim, no primeiro capítulo buscamos abordar a temática mostrando sua inserção no cenário das políticas adotadas nos últimos anos pelo governo brasileiro, e também, sua inserção nas diretrizes internacionais. Nesse capítulo tentamos delimitar e identificar o modelo de ensino superior adotado pelo país após a Lei de Diretrizes e Bases - LDB/96, bem como os tipos institucionais que compõem o sistema de ensino superior nacional. Com o auxílio de algumas pesquisas já inseridas no debate.

Um outro ponto tratado no primeiro capítulo é a identificação da concepção de universidade como importante instituição social e política. Esse ponto fez-se necessário pela grande importância que essa forma institucional possui na configuração e na concepção do que seja uma instituição de ensino superior no Brasil. Isso porque, a universidade, em seu modelo adotado desde a Reforma Universitária de 68 (associação do ensino, da pesquisa e da extensão), apesar do surgimento e da proposta governamental de implantar instituições diversificadas, é ainda o ideal de instituição de ensino superior, tanto

para os órgãos governamentais, quanto para a comunidade acadêmica como para a sociedade em geral.

Nos últimos anos a universidade vem sendo considerada, de um modo geral, parte decisiva em certas questões sociais, assumindo responsabilidades que estão muito além de seu papel educativo e cultural. A questão mais recorrente, nesse sentido, é a associação do grau de escolaridade populacional e o grau de desenvolvimento nacional, nesse ponto, o ensino superior é pedra chave para a garantia do desenvolvimento de qualquer país. Essa percepção quanto ao papel da instituição universitária criou um mercado de ensino superior altamente competitivo e rentável, colocando essas instituições em disputas para as quais não estavam preparadas.

Para o governo, antes dessa competitividade servir como um incentivo para a melhoria da qualidade do ensino oferecido nessas instituições (que surgem aos montes e nos locais mais variados (*shopping center*, centros comerciais etc.)), bastou o estabelecimento dos padrões mínimos, via principalmente, avaliação institucional. É exatamente por isso que a questão da avaliação torna-se decisiva na compreensão e na composição do atual sistema superior brasileiro.

O segundo capítulo trata especificamente da avaliação das instituições de ensino superior brasileiras. Buscamos fazer um breve recorte histórico, demonstrando como a reivindicação de avaliações contínuas surgiu dos movimentos docentes e discentes, sendo implantado, já há alguns anos nos programas de pós-graduação. Porém, as reivindicações baseavam-se em avaliações que tratassem pontos próprios da vida acadêmica, como condições de trabalho e espaços especializados (laboratórios, bibliotecas, extensão, etc.).

O que se vê implantado como avaliação do sistema de ensino superior está muito distante dos anseios anteriores. Vê-se muito mais uma proposta de *rankiamento* institucional, voltado para a competição do “mercado da educação “ e para o mercado de trabalho. Vê-se, tristemente, professores altamente qualificados e intelectuais renomados, tendo que cumprir prazos, fazer relatórios, pechinchar financiamento de pesquisas, disputar

publicações, enfim, limitar suas atividades de reconhecida qualidade à atividades mesquinhas de disputas por recursos (especialmente quanto à complementação salarial), dando a falsa impressão de eficiência, bem ao gosto dos economistas e tecnocratas de plantão.

Ainda nesse capítulo tentamos demonstrar como essa proposta de avaliação institucional corresponde à uma série de “diretrizes” das agências internacionais de fomento. Mais uma vez, observa-se que a avaliação é facilmente reduzida às questões de financiamento, como se todos os atores envolvidos fossem “mercenários da educação” ou “caça níqueis” de plantão. Se por um lado cria-se a possibilidade de alguns docentes obterem recursos significativos para suas pesquisas, por outro transforma a figura do professor (em especial do professor/pesquisador) num “mendigo doutorado” ou um “doutor mendigo”. Desconsidera-se acima do que qualquer coisa a categoria como uma atividade essencial e indispensável para a sociedade (claramente expressa na proposta de distinção das instituições de ensino e as instituições de pesquisa).

No terceiro capítulo abordamos os outros dois princípios que junto com a avaliação institucional compõem o tripé da política de ensino superior brasileira pós LDB/96: o princípio da Autonomia Universitária e o princípio da Qualidade do Ensino. A autonomia universitária versa quase que exclusivamente sobre as responsabilidades e irresponsabilidades no Estado no repasse de recursos para as instituições universitárias. Nessa leva, discute-se uma série de questões sobre autonomia (didático-pedagógica, administrativa, de patrimônio, científica, etc.), mas a questão em que se prendem os debatedores do ponto, limita-se mais uma vez ao financiamento institucional.

Quanto a questão da qualidade do ensino o debate concentra-se na distinção entre instituições públicas e instituições privadas. Porém, observamos que não é necessariamente a natureza administrativa que confere qualidade ou não a uma instituição de ensino. O que confere qualidade é a noção que cada um dos atores envolvidos conferem à suas atividades próprias. Não é uma política vinda de cima para baixo que vai poder determinar o que seja uma instituição de qualidade ou não, políticas centralizadoras como essa tendem a perder

sua pertinência no meio do caminho. porém, o governo mais uma vez amarra a questão via financiamento institucional, e ela se reduz, assim como tudo que partiu do MEC nos últimos anos, à uma competitividade e hierarquia institucional.

No quarto capítulo analisamos e avaliamos alguns dos critérios utilizados pelo Ministério nas avaliações feitas entre os anos de 1997 e 2000. Buscamos identificar possibilidades de avaliações mais condizentes com as diversas realidades das diferentes instituições brasileiras. Avaliamos a pertinência dos indicadores quanto às questões mais cruciais do debate atual, como contratação docente e regime de trabalho, qualificação de quadros, quantidade de matrículas e conclusões por ano, etc., respeitando diferentes formas institucionais que compõem o sistema (universidades, centros universitários, faculdades integradas e estabelecimentos isolados), bem como suas naturezas administrativas (públicas – federais, estaduais e municipais – e privadas).

Observamos que as propostas avaliativas adotadas estão diretamente envolvidas com os interesses dos “empresário da educação”, especialmente quanto à criação e à manutenção de instituições de pequeno e médio porte, destinadas à atividades de ensino e de formação profissional rápida e sem compromissos sociais claramente definidos. Credenciadas e respaldadas por critérios mínimos, que muitas vezes pouco dizem sobre a instituição, pelo próprio Ministério.

Instituições que facilmente conseguem atingir os padrões de qualidade estabelecidos (corpo docente altamente qualificado e disponibilidade de materiais) e que assim, sobem ao topo do ranking do ensino superior brasileiro, lado a lado e em concorrência com as grandes instituições de ensino superior. Porém, suas reais possibilidades estão muito aquém das grandes universidades, dos laboratórios e institutos de pesquisa nacionais, que possuem respaldo internacional quanto a qualidade de suas pesquisas e de seus pesquisadores.

Nesse sentido, chegamos às considerações de uma avaliação institucional limitadora das potencialidades que sistema de ensino superior brasileiro já demonstrou possuir. Reduziu-se a diversidade institucional à uma mera hierarquia institucional, reduziu-se a

pesquisa à quantidade de publicações, reduziu-se os programas de pós-graduação à formação de docentes para instituições que não desenvolvem pesquisas, reduziu-se a profissão de docente à uma mera fonte de obtenção de renda, reduziu-se as atividades de ensino à cursos rápidos e profissionalizantes, que não precisam nem mesmo da estrutura física da instituição – (ensino à distância), reduziu-se as administrações à gestores e “sindicos” de plantão, etc. Em suma, reduziu-se o sistema de ensino superior brasileiro à um relatório e à uma lista das instituições e de seus conceitos de qualidade.

Capítulo 1

O Sistema de Ensino Superior Brasileiro

1.1 – O Modelo do Sistema de Ensino Superior Brasileiro.

Nesse capítulo buscaremos identificar qual o modelo de ensino superior adotado pelo Brasil nos últimos anos, buscando delimitar os tipos institucionais privilegiados pelas políticas implementadas pelo governo através da Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96. Para tanto, buscaremos dentre os mais representativos pesquisadores desse debate, argumentos que visam levantar os principais temas da problemática, visto que uma revisão de literatura resultaria numa análise bibliográfica, o que não é o objetivo dessa pesquisa. Utilizaremos também dados referentes às questões mais significativas dos debates, como o aumento do sistema, dos cursos, docentes etc.

Para iniciarmos nossa pesquisa, faz-se necessário algumas observações sobre o papel do ensino de terceiro grau no desenvolvimento social das nações. Esse tema apresenta-se de forma incisiva em uma série de pesquisas e em debates governamentais e de instituições internacionais voltadas para as discussões de temas que abrangem todas as sociedades do mundo “globalizado”.

No âmbito internacional, uma das principais entidades que promovem a discussão sobre a educação é a UNESCO. Para essa entidade a educação desempenha um importante papel na construção do novo modelo econômico internacional, através do fortalecimento e da criação de possibilidades para a competitividade nacional – devido à globalização econômica, ao novo paradigma tecnológico e à abertura democrática dos países – e na redução das desigualdades e da pobreza no esforço de evitar as diferentes formas de exclusão.

Fala-se no surgimento de uma nova *knowledge society* - “A visão convencional, que o Task Force do Banco Mundial/UNESCO também adota, é que os benefícios gerados pela

educação superior decorrem da maior produtividade das pessoas mais educadas, em relação às demais, e neste sentido haveria uma correspondência entre os benefícios individuais e os benefícios sociais decorrentes de níveis educacionais mais altos. Isto seria especialmente assim nas sociedades contemporâneas, onde o conhecimento em suas diversas formas tem uma importância cada vez maior como gerador de riqueza, e por isto seria de se esperar que um número cada vez maior de pessoas buscasse a educação superior para melhorar suas habilidades e competência, como de fato parece estar ocorrendo. Quando isto não ocorre, ou seja, quando a educação é buscada com outros objetivos que não o da capacitação - por exemplo, para obter determinadas credenciais, ou ter acesso a determinados círculos - o relatório fala de "corrupção", que, nada surpreendentemente, é tão comum nos países em desenvolvimento, onde a correspondência entre os sistemas de poder e prestígio e as hierarquias de competência individual e organizacional tende a ser pouco nítida." (SCHWARTZMAN, 2000, publicação on-line).

Essa relação entre desenvolvimento social e desenvolvimento científico-tecnológico, não condiz com a realidade brasileira. Observamos que o Brasil possui taxas muito baixas de desenvolvimento social (uma das menores do mundo), contra uma taxa bastante significativa de desenvolvimento técnico-científico. Entre 1980 a 1997 a produção científica brasileira passou de 0,4% a 0,5% da produção internacional, para mais de 1,2%². Essa é a maior taxa de crescimento da América Latina e no mundo, só comparável à da Coreia do Sul.

Em contrapartida, os índices de desenvolvimento humano medidos pelas agências internacionais apontam o Brasil como um dos piores países da América Latina e do mundo, ocupando, em 2000, o 79º lugar no ranking internacional, atrás da Argentina (39º), do Chile (34º), México (50º), Coreia do Sul (30º); a frente, somente, de países com históricos problemas sociais, como a Índia (132º)³.

"Há muitos países periféricos, até mesmo na América Latina, com uma estrutura social menos perversa do que a nossa e que não possuem um sistema de pós-graduação e

² Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia (www.mct.gov.br).

pesquisa tão avançado quanto o brasileiro. Em outras palavras, a desigualdade social e o abandono das classes menos favorecidas não são a consequência de atraso científico e tecnológico. E mais, a natureza dos graves problemas estruturais que hoje afligem a sociedade brasileira não requer uma ciência de ponta para sua solução. A ciência e a tecnologia existentes no momento poderiam, acompanhadas de vontade e determinação políticas, dar conta desses problemas de forma satisfatória, ...” (CHAMBOULEYRON, 2001: 25).

Essa perspectiva defende que a elevação dos níveis de escolaridade da população resolveria de forma quase que automática os problemas causados pelos altos índices de desigualdade social. Porém, observa-se que o aumento da escolaridade não garante por si só uma sociedade mais justa, antes é preciso observar qual a educação que se pretende dar e para quem ela se destina. Assim como, faz-se necessário, frente à realidade brasileira, observar qual ciência e tecnologia que se produz e para atender à quem.

Compreendendo que mais de 90% da pesquisa científica e tecnológica do Brasil são produzidas no sistema de ensino superior, desse percentual cerca de 80% é produzido nas universidades públicas⁴, cabe perguntar como um país com um sistema altamente qualificado não consegue reverter isso em benefícios sociais. Como podemos desenvolver “pesquisa de ponta” em áreas de grande importância, como a Medicina, a Farmacologia, as Engenharias Mecânica e de Alimentos, a Agronomia, e temos uma imensa maioria da população sem acesso às benesses do conhecimento científico e tecnológico.

A questão do acesso, nesse sentido, não se limita ao discurso de ampliação das vagas ao ensino (em todos os graus), trata-se da ampliação do acesso aos resultados da produção científica e tecnológica nacional, ou será que o que nós produzimos não serve à população nacional, será que produzimos pesquisas “tipo exportação”? A discussão em torno da democratização desse grau de ensino precisa levar em conta que menos de 12% da população nacional cursa ou já cursou o ensino superior. E mais, que desse pequeno índice, poucos são e foram os profissionais que se dedicaram, fazem ou fizeram pesquisas.

³ Human Development Indicators, Undp, N. Y. 2000 (www.undp.org).

O que significa dizer que os bons índices de produção científica brasileiros correspondem a uma parcela mínima da população, que são esses poucos profissionais que buscam elevar o desenvolvimento nacional mesmo com uma política de limitação de orçamentos, de enfraquecimento das instituições que fazem pesquisa no país. Longe e contra a corrente política, esses profissionais investem suas carreiras profissionais em atividades pouco reconhecidas pelas políticas de ensino. Exemplo disso é que um pesquisador para fazer suas investigações precisa associar-se à uma universidade, em especial à uma universidade pública. Para isso é necessário fazer concursos, ministrar disciplinas, estar atrelado à regimentos institucionais, etc. Com a redução da contratação docente e as restrições orçamentárias destinadas às instituições públicas de ensino superior, podemos esperar uma redução dos índices de produção científica e tecnológica que tanto se orgulha o país.

Nesse sentido, pode-se observar que não é a política de ampliação das vagas nos cursos de pós-graduação que vão garantir a manutenção do desenvolvimento científico e tecnológico nacional, o que devemos ter como resultado disso é uma grande quantidade de mestres e doutores altamente qualificados disputando vagas no mercado de trabalho em profissões que exigem uma qualificação bem mais modesta. Assim como acontece hoje com os profissionais graduados, com diploma de terceiro grau disputando vagas de vendedores, de professor substituto, de auxiliar de enfermagem etc.

O aumento do número de doutores é vertiginoso, com a criação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* em 1970. Formou-se na década de 80 cerca de 500 doutores por ano, na década de 90 esse número subiu para cerca de 1.500 por ano, já em 2000 chega-se a incrível marca de 5.000 doutores por ano⁵. A ampliação de vagas nos cursos de pós-graduação é bastante representativa, além do que os dados apontam para uma crescente investida do setor privado nas pós-graduações, porém nem sempre trata-se de cursos *stricto sensu*, mas sim de especializações *lato sensu*.

⁴ Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia (www.mct.gov.br).

Quadro 1.1 - Matrícula nos cursos de pós-graduação por dependência administrativa

	1997		1998		1999		2000	
	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado
Inst. Federais	19.075	7.552	24.391	9.922	26.380	11.326	28.312	12.931
Inst. Estaduais	14.444	11.098	15.997	12.374	17.422	13.293	18.474	14.458
Inst. Privadas	4.734	1.942	6.230	2.215	7.376	2.534	9.004	2.795

Fonte: CAPES 1997, 1998, 1999 e 2000.

O contexto social ao qual está inserido o sistema de ensino superior brasileiro é complexo, e abrange problemas sociais de toda a sociedade brasileira. “... *no contexto e como consequência: a) do movimento de passagem do regime de acumulação fordista para o denominado de acumulação flexível (mundialização do capital, financeirização, desemprego, desregulamentação da economia, etc.); b) do movimento da propalada diminuição do Estado, que se apresenta contraditoriamente como privatização do Estado e como um processo de desconcentração e maior controle sobre todos os setores da economia e dos serviços do Estado (Saúde, Educação, etc.); c) do fortalecimento do poder executivo no interior do Estado, no qual denominamos hiperpresidencialismo, que administra através de expediente das Medidas Provisórias, renováveis indefinidamente (...); d) da mudança da concepção do saber como bem coletivo para bem particular/privado que conduz ao conceito de mercantilização do saber e da educação; e) da campanha de desprestígio de tudo que é público e de superqualificação de tudo o que seja privado, inclusive da educação; f) da desconsideração que o desenvolvimento científico, especialmente da pesquisa chamada básica não pode ocorrer sem a contribuição essencial do Estado (recursos públicos) e de que os interesses privados objetivam em última instância o lucro ...*” (SILVA Jr. e SGUISSARDI, 2001: 19-20).

Sendo assim, as dificuldades de análise correspondentes desse cenário, decorrem mais da ampla bibliografia do que sobre a própria delimitação dos problemas. Uma série de

⁵ Fonte: Capes e Cnpq (www.capes.gov.br e www.cnpq.gov.br).

questões são levantadas, centradas basicamente em três fenômenos: o problema da **privatização**, centrado na dicotomia público *versus* privado; a **crescente burocratização**, formado basicamente nas análises da forte centralização imposta pelo Ministério da Educação (MEC); e, o problema da **mercantilização desse grau de ensino**, evidenciado nas políticas internacionais fundadas na qualidade e na competitividade.

Para nossa pesquisa buscamos uma análise histórica fundada na perspectiva de uma correspondência ético-social das instituições de ensino superior brasileiras. Nesse sentido, utilizaremos alguns dos mais importantes pesquisadores sobre o tema, para podermos realizar a análise dos dados resultantes das avaliações do MEC em 1997, 1998, 1999 e 2000.

1.2. O Sistema de Ensino Superior Brasileiro

No início dos anos 60 havia no país, aproximadamente, uma centena de Instituições de Ensino Superior - IES - que em sua maioria tratavam-se de instituições de pequeno porte, voltadas basicamente ao ensino, com um corpo docente pouco profissionalizado. Essas instituições abrigavam menos de 100 mil estudantes. Ao longo de quarenta anos, criou-se uma complexa rede de ensino superior, resultando em mais de 1.200 (mil e duzentos) instituições, de formatos organizacionais e tamanhos variados, abrigando mais de 2 milhões de matrículas de graduação por ano (em 1999 totalizavam 2.377.715 matrículas⁶) e mais de 86 mil estudantes de pós-graduação (56.911 matrículas de mestrado e 29.940 matrículas nos programas de doutorado). As matrículas da rede pública contemplam: 833.093 estudantes de graduação, 48.139 estudantes de mestrado e 27.203 estudantes de doutorado. Já a rede privada totaliza: 1.544.622 matrículas de graduação, 8.772 de mestrado e 2.737 matrículas de doutorado⁷.

⁶ Fonte dos dados MEC/INEP/SEEC – 1999.

⁷ Fonte dos dados MEC/INEP/SEEC - 1999.

Apesar desse significativo aumento do sistema, o Brasil apresenta ainda, a menor relação de estudantes universitários por habitante da América Latina - 11 por mil⁸ - quando a média da América Latina é de 28 por mil habitantes. Nos Estados Unidos essa média está em torno de 60 por mil, e na Europa 40 por mil habitantes. O que nos aponta que mesmo diante de um sistema de ensino superior em expansão, as dificuldades de acesso ainda são grandes. O importante aumento do setor privado não parece suficiente para contemplar toda a demanda de ensino superior no Brasil, isso porque não houve um aumento significativo do setor público.

Na direção de ser inserido na competitividade internacional, o sistema de ensino superior brasileiro sofreu algumas alterações importantes com a Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96. Alterações essas pautadas nos três pilares da política para o ensino superior do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: **avaliação, autonomia universitária** plena e melhoria da **qualidade do ensino**. Estabelecendo assim, uma forma sistemática de classificação, credenciamento e diferenciação das instituições de ensino superior.

Nas palavras do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza: “..., *foi muito importante a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Adotamos decretos e procedimentos voltados à avaliação, qualificação, desempenho e organização do ensino superior. Mais de 20 portarias tornam públicos todos os procedimentos para a autorização e o reconhecimento de cursos, o credenciamento e o credenciamento de instituições, um processo limpo, transparente, do conhecimento de todos os envolvidos. Asseguramos inclusive acesso completo das instituições aos relatórios das comissões de especialistas que as visitam e prazos para recursos e contestações.*”(publicação on-line, home page do MEC).

Porém, alguns pesquisadores vêm demonstrando que tais alterações possuem problemas jurídicos importantes, como aponta Ranieri (2000), as medidas adotadas pelo atual governo causam uma confusão normativa e um descompasso entre a Lei e a realidade, pois trata-se teoricamente de um federalismo constitucional e de uma centralização na

⁸ Apesar de não termos dados mais recentes sobre essa relação, pois os dados são de 1996, sabemos que se

prática. “... vem ocorrendo uma dupla distorção: ao mesmo tempo em que a União invade a competência dos Estados em matéria de ensino superior, ignorando o federalismo, o governo federal interfere na esfera privada do ensino de terceiro grau, sem obedecer as limitações legais. O resultado desta dupla exorbitância, contrariando normas legais, é uma situação de incerteza, em prejuízo da qualidade do ensino superior e dos que a ele estão ligados, bem como de todo o povo brasileiro, dada a importância desse nível de ensino para a preparação de profissionais de alto nível, para o desenvolvimento de pesquisas, para a geração de conhecimentos científicos e de inovações tecnológicas, ...” (RANIERI, 2000:16-17).

Seguindo o argumento de Ranieri, pode-se perceber que há uma propensão do atual governo na formação de um sistema de ensino superior independente do conjunto maior que é o sistema educacional brasileiro. Nos demais graus de ensino, as políticas implantadas pelo governo visam uma distribuição de responsabilidades entre as esferas de poder⁹, o ensino superior, em contra partida, torna-se cada vez mais centralizado pelo MEC, o que repercute diretamente nas demais instâncias de poder¹⁰. E, principalmente, com relação às instituições privadas.

O que podemos perceber é que esta política tem como consequência uma proposição hierárquica das instituições. Na medida que a regulamentação central do sistema não respeita às especificidades institucionais, regionais, acadêmicas ou humanas, que compõem um sistema diversificado e distributivo (tão falado pelo Ministério), essa hierarquização institucional fica ainda mais evidente com o Decreto N°. 2.207 de 15 de abril de 1997, que complementa a LDB/96; nele restringem-se a formação de instituições através de seu artigo 4º: “*Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; IV – faculdades; e V – institutos superiores e escolas superiores.*” (RANIERI, 2000: 336-337). Em outras palavras, as medidas que

houve alguma alteração desses percentuais ainda não as conseguimos.

⁹ Como por exemplo a inserção da educação infantil na educação formal, sob responsabilidade dos municípios.

¹⁰ Por exemplo, nas instituições estaduais, regidas pelos respectivos estados mas sob avaliação federal.

ampliaram a formação de novas instituições, criaram uma hierarquização institucional, buscando critérios diferenciadores das instituições, e não diversificadores.

Quadro 1.2 – Quantidade das instituições de ensino superior brasileiro segundo sua natureza administrativa no período de 1997-2000.

	Universidades				Faculdade integradas e Cus	Estabelecimentos isolados ¹¹			
	Federal	Estadual	Municipal	Privada		Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	39	30	08	73	91	17	44	72	526
1998	39	30	08	76	93	18	44	70	595
1999	39	30	03	83	113	21	42	55	711
2000	39	30	02	85	140	11	23	49	782

Fonte: MEC/SESu/INEP 1997, 1998, 1999 e 2000.

O quadro acima demonstra claramente a paralisação e até, a redução do número de instituições de ensino superior públicas (ver, por exemplo, as instituições municipais), em contraposição, vemos uma gritante expansão das instituições privadas. O que pode ser compreendido como parte da política do atual governo, a expansão da esfera privada do sistema em detrimento da contração da sua esfera pública. Esse fenômeno é explicado por Coggiola como um processo de privatização, que no Brasil assume diversas formas: “... desde o argumento cínico da “captação de recursos externos” que caracteriza a “privatização branca” das maiores universidades públicas, até a privatização por decreto nos elos mais fracos da corrente (Tocantins e Bahia).” (COGGIOLA, 2001:110).

A questão do aumento das instituições privadas passa pela discussão das políticas de credenciamento adotadas pelo governo (após LDB/96): “No Brasil, o credencialismo que ainda predomina na educação superior é mantido por dois conjuntos de instituições, a legislação que garante privilégios e monopólios profissionais às profissões regulamentadas, e o sistema de autorizações e credenciamento de instituições de ensino superior, sobretudo privadas, por parte do governo federal. Estas instituições fazem de qualquer estabelecimento que consiga autorização para funcionar uma autoridade

¹¹ Para saber mais sobre as diferentes instituições que estão incluídas na nomenclatura de “estabelecimentos isolados”, ver Capítulo 4.

autorizada a emitir certificados profissionais de validade nacional, bastante semelhante aos cartórios que fazem parte de nossa tradição jurídica e administrativa.” (SCHWARTZMAN, 2000).

Credenciar ou descredenciar, eis a questão! Esse trocadilho expressa muito bem a proposta do MEC. Tomando a questão da avaliação por esse ângulo, ela transforma-se em medida punitiva, na medida em que a avaliação é entendida como mecanismo “medidor” das instituições que merecem credenciamento ou devem ser punidas com o descredenciamento, caso seus indicadores (definidos pelo MEC) não sejam satisfatórios, formalizando assim, a hierarquia das instituições: credenciadas com ótimos conceitos, credenciadas com conceitos medianos, credenciadas com baixos conceitos, credenciadas com risco de descredenciamento. Ou seja, nesse sentido, o MEC deixa de ser um órgão executivo, responsável pela existência e manutenção do sistema, e passa a ser agente investigativo da pertinência e competência das instituições que compõem o sistema de ensino superior brasileiro.

A ampliação do setor privado corresponde, também, à políticas de diversificação do sistema. Nas palavras do próprio Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza: *“Nós, que temos a tradição acadêmica da universidade, especialmente em São Paulo, tendemos a confundir o sistema de ensino superior com a universidade. Precisamos ter um sistema mais diversificado e estamos, propositadamente, chegando a isso. Precisamos de um sistema em que convivam universidades, faculdades e instituições que se dedicam só ao ensino, como os centros universitários. O sistema tem de ser diversificado na estrutura das instituições e na oferta dos cursos. Não posso ter apenas cursos formais que correspondem a carreiras, a um currículo mínimo. Porque a tecnologia evolui muito mais rápido do que as gerações. Ao longo de uma geração, vários padrões tecnológicos mudam.”* (entrevista publicada na home page do MEC).

A pretensa diversificação do sistema de ensino superior brasileiro, retoma a problemática da distinção entre as “instituições de ensino” e das “instituições de pesquisa”. Abrindo espaço para a criação de outras formas institucionais, como os Centros

Universitários - Cus - (instituídos pelo Decreto 2.306/97), e a implantação dos Cursos Seqüenciais. Com relação aos Cus, trata-se de instituições denominadas pelos meios de comunicação como “quase universidades”¹², trata-se de “universidades de ensino”, são instituições que mantêm o princípio de autonomia mas que não desenvolvem pesquisas, estabelecendo critérios diferenciados na distribuição de recursos. Trata-se de instituições privadas, regidas pela lógica do mercado (lei da oferta e demanda) e visam atender um público de forma rápida (com cursos de menor duração) e em turnos e horários variados (cursos de finais de semana, férias, aulas noturnas etc.).

Nessa proposição do Ministério, observa-se claramente a questão da distinção entre “universidades de ensino” e “universidades de pesquisa”, questão esta geradora de um dos pontos mais polêmicos do ensino superior brasileiro, pois toca na indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão, assegurados pelas universidades desde a Reforma Universitária de 1968, ponto levantado como chave nas discussões sobre o papel e pertinência das instituições universitárias, em especial, nos momentos de greve sobre a paralisação das atividades de ensino e a não paralisação das atividades de pesquisa¹³.

Essa distinção toca, também, numa questão teórica muito ampla, sobre a divisão do trabalho acadêmico. O professor deve ser aquele que repassa conteúdos definidos pelos currículos, ou deve estar se atualizando nas atividades de pesquisa para acompanhar “a velocidade das novas tecnologias”, assim como fala o Ministro? Afinal, a universidade é formadora de intelectuais, cientistas, técnicos, pensadores, professores; os quais exigem formação tanto em sala de aula como em laboratórios de pesquisa; ou ela é meramente repassadora de conhecimentos, na velha pedagogia do “cuspe e giz”?

Alguns argumentos distinguem ensino na graduação e pesquisa na pós-graduação, como se tratássemos de instituições diferentes, sem levar em conta que na maioria dos casos, o corpo docente da graduação e da pós-graduação é o mesmo. Portanto, se pesquisa é

¹² Ver Folha de São Paulo, 17/04/1997.

¹³ Observa-se que a CAPES, agência responsável pelo financiamento da maioria das pesquisas desenvolvidas pelas instituições de ensino superior brasileiras, não reconhece a greve como direito trabalhista. Por exemplo, não há, em caso de greve, prorrogação de prazos, nem recuperação de dias parados, entre outros.

tema exclusivo da pós-graduação, o trabalho desenvolvido em laboratórios de pesquisa com bolsistas da graduação é o que? As pesquisas desenvolvidas em monografias, em trabalhos de campo, em atividades extracurriculares, não devem ser consideradas como atividades de pesquisa?

A distinção não se limita ao aprendizado, ela extrapola as concepções de instituições, docentes e estudantes universitários. Fazer pesquisa é, na maioria das vezes entendida como um privilégio de alguns estudantes, em alguns cursos, de algumas instituições. Não é compreendida como parte do aprendizado, da formação e preparação dos futuros profissionais que as instituições “lançam ao mercado de trabalho”. Portanto, essa discussão toca mais diretamente ao papel e à avaliação do professor/pesquisador, propriamente dito.

Segundo a Professora Marilena Chauí: *“Não é tanto a diferença entre ensino e pesquisa o que podemos questionar, mas a concepção pouco interessante que a proposta tem sobre o ensino. É perfeitamente possível que um professor seja um pesquisador que prefere ver nas aulas o momento da publicação e da socialização de sua pesquisa, não tem especial interesse em que a publicação assuma forma de livros ou artigos; como é perfeitamente possível que um pesquisador considere que o público que pretende atingir ultrapassa os seus estudantes e prefira a publicação de livros e artigos. O que não parece interessante – e, sob certos aspectos, parece tacanho, estreito e autoritário – é distinguir ensino e pesquisa como atividades realizadas por professores diferentes, ensejando a pobreza da docência, o conformismo dos estudantes e a discriminação entre professor e pesquisador, discriminação que, como observei antes, incidirá sobre o sistema de poder da universidade. Se uma das metas da modernização é romper a rotina que embrutece a docência e garantir aos professores o direito a intervir nas decisões universitárias, a separação, como foi formulada, não atenderá a essas duas finalidades.”* (CHAUÍ, 2001:102-103).

O atual sistema de ensino superior brasileiro, especialmente nos anos 90, pode ser caracterizado, de forma mais geral, por três fenômenos: a) uma crescente burocratização

institucional – especialmente em relação às instituições públicas; b) uma crescente elitização dos quadros discentes e docentes – através do processo de privatização e das aposentadorias que levam para as instituições privadas os professores aposentados nas instituições públicas; e, c) a formação de uma elite hegemônica, basicamente paulista – por um lado as instituições particulares com sede no Estado de São Paulo, como a UNIP e as PUCs; por outro lado as instituições estaduais como a UNICAMP e as federais; concentram as elites intelectuais formadoras, também, dos quadros decisórios dentro do Ministério da Educação – MEC – e do Ministério da Ciência e Tecnologia – MARE (extinto em 1997), não só como formuladores mas também como propositores das políticas implantadas por esses ministérios nos últimos anos.

Questões de financiamento das instituições públicas permeiam, decisivamente, as políticas dos últimos anos – estabelecendo, ou fortalecendo, uma relação estreita entre o ensino superior e o mercado – desde a criação de novos cursos até a questão da autonomia universitária, estão, cada vez mais direcionadas à questão do financiamento. Porém, constitucionalmente a União é a única responsável pelo financiamento das instituições federais, que em 1997 significou apenas 12,48% dos gastos totais com educação. Já os valores autorizados para 1998 apresentaram uma queda de 14,0% em relação aos valores gastos em 1997, representando aproximadamente 61,9% do valor total gasto em 1997 (BALDIJÃO, 1998). Essa redução orçamentaria vem se repetindo nos anos subseqüentes.

Toda discussão levantada até o momento leva-nos a compreender que a confusão entre o conceito de sistema de ensino superior e o conceito de instituição universitária no Brasil deve-se mais à uma carência teórica da definição do que seja universidade, em especial nas proposições políticas, do que uma realidade, pois, sempre que se referem à pesquisa limitam-se às instituições que a desenvolvem, ou seja, as universidades. Para darmos seguimento à nossa tentativa de delimitação é fundamental buscarmos alguma definição possível do que seja universidade no Brasil.

1.3 - A Concepção de Universidade

“... nenhuma outra instituição parece tão natural como esta e evolui, como as coisas naturais, por leis próprias ou sem lei nenhuma. Deixa-se levar e, deste modo, se transforma, sem saber bem como, se transforma, sem saber bem como se está transformando.” (...). “Acompanhar essa transformação desde 1852 até, depois até 1930 e, com a Segunda Guerra Mundial, até os dias de hoje, corresponde a assistir à história de uma instituição que, entre mil resistências, rompe com o isolamento e se vai, aos poucos, misturando com a vida presente até se fazer, talvez, instituição completamente nova pela sua complexidade, pela sua variedade, pelo seu pluralismo, e, por que não dizer, pela sua extrema confusão e divisionismo.” (TEIXEIRA, 1998: 47, 75).

O ensino superior surge no Brasil, assim como no demais países Americanos, seguindo diferentes modelos europeus; criando uma espécie de “miscigenação”, assim como ocorreu com as diferentes raças, os modelos de ensino superior são variados, possibilitando um sistema de ensino também variado. Apresentando aspectos de influência portuguesa e espanhola (próprias da colonização); influências do modelo francês (para onde as aristocracias migravam para estudos superiores), do modelo alemão (que de certa forma influenciou, pelo seu cientificismo todos os sistemas de ensino superior do mundo) ao modelo inglês, caracterizado pela composição de um conjunto de *colleges* superiores (muito disseminado nos últimos anos).

Portanto, pela diversidade, o sistema de ensino superior brasileiro apresenta características que impossibilitam uma única definição. Assim, o respeito às diferenças deve caracterizar qualquer política de ensino superior que vise sua melhoria e qualidade.

Antes de uma política geral, precisamos compreender as especificidades das instituições que o compõe, e o contexto no qual está inserido.

Algumas das especificidades de um sistema de ensino superior diversificado, bem como o atraso na sua fundação, repercutem, ainda hoje, na sua definição e caracterização. Quanto à sua inserção no debate e na disputa internacional (ranking internacional), o sistema de ensino superior brasileiro apresenta sinais de uma formação, de um lado imatura e pouco definida, e por outro lado, apresenta dados impressionantes de desenvolvimento técnico-científico (ver acima).

A urgência de uma melhor caracterização do sistema de ensino superior brasileiro se faz menos por uma necessidade política nacional para favorecer ao próprio sistema; e, mais pelo processo de hierarquização institucional nacional e internacional, através, principalmente da definição do que sejam as universidades públicas. Isso porque há um crescente interesse na internacionalização do espaço público, caracterizado pela inserção de empresas multinacionais na composição estrutural dos estados nacionais. Quanto ao ensino superior, esse processo se dá pela imposição às universidades (em especial às universidades públicas) do papel de responder às necessidades tanto internas quanto externas à instituição, ao estado e ao “mundo globalizado”. Uma instituição que deve “cumprir sua ‘missão pública’ numa sociedade onde o espaço público se “transnacionaliza”; tornando-a uma “organização multifuncional, indispensável e utilitária” (TRINDADE, 1999: 22).

Esse processo introduzido pela ideologia neoliberal, e resultante da discussão sobre a “universidade liberal” e a “universidade funcional”, após à rebelião estudantil de maio de 68, cria novos desafios ao sistema, “... *um dos desafios centrais da universidade latino-americana é estabelecer o equilíbrio, pertinência e equidade numa instituição que deve formar para o desconhecido, ...*” (TRINDADE, 1999:10).

Segundo Trindade (1999), há quatro dimensões temporais da instituição universitária. A primeira corresponde a Universidade Medieval – do século XII até o Renascimento, essas instituições eram caracterizadas pela cooperação de professores e

estudantes, centralmente voltada para a formação teológico-jurista; tendo um perfil bastante definido como: o corporativismo, a autonomia e a liberdade acadêmica.

A segunda dimensão corresponde a Universidade Renascentista – século XV – período de transição entre a universidade tradicional para a universidade moderna, caracterizada pelo humanismo antropocêntrico (marca do fim da hegemonia teológica), estabelecendo a distância entre universidade e Igreja, criando os vínculos das instituições universitárias com o Estado (em especial na Alemanha dos século XV e XVI).

Uma outra definição institucional surge da relação Universidade e Ciência – a partir do século XVII – através da valorização da razão, do espírito crítico, da liberdade e da tolerância religiosa, em última instância do Iluminismo; favorecida também pela expansão do poder real, da afirmação do Estado Nacional e da expansão ultramarina, abrindo-se para o humanismo e às ciências.

A última dimensão temporal ocorre no século XIX com a construção da Universidade Moderna, influenciada pelo Iluminismo, pelo desenvolvimento das ciências experimentais e pelo Enciclopedismo, caracterizada pela suas estreitas relações com o Estado (a Universidade Estatal).

Dessa última dimensão resultam modelos diferenciados, como consequência de diferentes relações estabelecidas entre Universidade, Ciência e Estado: na Inglaterra, as instituições de ensino superior articulam-se como colégios, acessíveis apenas à nobreza e à alta burguesia; na França, a partir de 1762 começa o processo de estatização do ensino superior (a Universidade Napoleônica), como instrumento de Poder Imperial; na Alemanha, com o impulso do Estado a concepção de Universidade funda-se sobre a pesquisa e o trabalho científico desinteressado associado ao ensino, no caso alemão à universidade surge como espaço de luta pela hegemonia intelectual e moral, como laboratório da nova nação alemã.

Na América, as diferentes fontes de importação de modelos institucionais, vão estabelecer modelos diferenciados: na América espanhola, até fins do século XVII foram criadas treze (13) instituições baseadas no modelo de universidade tradicional espanhola – em especial no Caribe (1538) e na Argentina (1613) – e, na América do Norte o modelo importado é o dos colégios ingleses, a partir de 1636.

No Brasil a universidade se institucionaliza apenas no século XX, havendo até então escolas e faculdades profissionais criadas desde a vinda da família real (1808), assim as universidades foram instituídas tardiamente¹⁴. Em 1930, pensava-se a universidade como uma “federação de escolas profissionais”, seguindo o modelo das escolas napoleônicas. *“Na realidade, nem influência inglesa, nem influência americana, mas francesa e certos lampejos germânicos são as forças mais visíveis. No fundo, o substrato português e talvez ibérico.”* (TEIXEIRA, 1998: 72).

Na era Vargas, com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde (MEC), o sistema de ensino superior começa a ser formado. No período de ditadura militar a ideologia desenvolvimentista, fundada no incentivo em Ciência & Tecnologia e na Teoria do Capital Humano, ocorre o processo de “estatização das instituições universitárias”. Associa-se nesse período, a criação de órgãos de fomento à pesquisa, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES – e o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq (ambos criados na década de 50). Nesse período são criadas uma série de novas universidades e de instituições isoladas de ensino superior. Em 1969 são criados o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP.

O que caracteriza essas novas instituições é a compreensão dos governos que às implantaram, isto é, a distinção entre ensino e pesquisa. Criaram-se assim, instituições para o favorecimento das pesquisas (CAPES e CNPq) visando o desenvolvimento técnico e científico nacional, e as universidades e instituições isoladas para o aprendizado e especialização profissionalizante superiores, gerando ciência e tecnologia nacionais e mão-

¹⁴ Cabe ressaltar o importante papel desempenhado pelos jesuítas na criação das escolas do Brasil Colônia à República. Sobre o assunto ver Collares, 1999.

de-obra qualificada, inserindo o país, ainda que tardiamente, no sistema de ensino superior internacional.

Na década de 60, com a criação da Universidade de Brasília ocorreu a união de três idéias básicas de instituição universitária: a função formadora e de cultura básica, a função de preparo do especialista, o pós-graduado e a pesquisa, e a idéia de serviço e integração na sociedade e em seus problemas. Esse modelo foi regulamentado na Reforma Universitária de 68 e, ainda é vigente nas universidades brasileiras, agora ainda mais vinculadas e completamente tomadas pela expansão da ciência e tecnologia. Buscava-se a universidade da sociedade brasileira industrializada, integrando a sociedade, o comércio, a indústria, os serviços, a arte e o desenvolvimento global do país.

Nos anos 70 o sistema de ensino superior vive seu momento de maior expansão, são criadas uma série de instituições tanto públicas quanto privadas¹⁵, fundadas na indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão. Os investimentos em pesquisa fortalecem o crescimento e a fixação dos programas de pós-graduação em todo o país. Nesse momento, a universidade brasileira busca firmar sua identidade na construção de um modelo único e próprio (o modelo da Universidade de Brasília – UNB).

Na década de 80 o sistema de ensino superior brasileiro passa por um período de “estancamento”. Ao contrário da década anterior, são poucas as instituições criadas nessa década. O momento de abertura democrática do governo brasileiro implica também para a universidade, no processo de “democratização” do ensino superior, que abrange os primeiros anos da década de 90. O processo de democratização da universidade pode ser compreendido como o aumento da representatividade das diferentes camadas sociais, expresso nos movimentos sociais em geral e em especial pelo movimento docente: *“Assim, contra a burocracia administrativa, temos proposto o reforço dos parlamentos universitários; contra a falta de autonomia econômica, a abertura e controle dos*

¹⁵ “Somente entre 1970 e 1974, foram criadas 322 Instituições de Ensino Superior (IES), sendo dessas 270 privadas (83,8%), e somente 52 públicas. Dessas 270, 9 são universidades. A mesma tendência se aplica ao período de 1975-1979, quando são criadas 124 novas IES.” (COLLARES, 1999: 25).

orçamentos e verbas, e, enfim, contra a falta de autonomia cultural, a liberdade de ensino e de pesquisa e o critério da qualidade.” (CHAUÍ, 2001:66).

O processo de democratização do ensino superior brasileiro, em muitos momentos, foi confundido com o processo de “massificação” do ensino superior. *“... a idéia de massificação tem como pressuposto uma concepção elitista do saber. Com efeito, se a reforma pretendeu atender às demandas sociais por educação superior, abrindo as portas da universidade, e se com a entrada das “massas” na universidade não houve crescimento proporcional da infra-estrutura de atendimento (bibliotecas, laboratórios) nem do corpo docente, é porque está implícita a idéia de que para a “massa” qualquer saber é suficiente, não sendo necessário ampliar a universidade de modo a fazer que o aumento da quantidade não implicasse diminuição da quantidade.” (CHAUÍ, 2001: 50-51).*

Nos primeiros anos da década de 90 o processo de democratização implantado gerou uma série de questionamentos, resultantes da discussão entre a “democratização” e a “massificação” e, como alternativa, surge o processo de “modernização” das universidades brasileiras (através da LDB/96), tendo como ponto central um processo avaliativo, criando uma espécie de “hierarquias institucionais” (basicamente definidas pela incógnita de “centros excelência”), possível através da separação entre ensino e pesquisa. Essa hierarquização das IES via separação entre ensino e pesquisa, é entendida por Chauí (1999) pela distinção entre “a universidade funcional” (a universidade que funciona, que desenvolve pesquisas importantes e intelectuais respeitados) e “a universidade operacional” (a universidade que opera na formação de mão-de-obra qualificada, destinada especialmente ao ensino, fazendo pesquisas de pouca ou nenhuma importância para o desenvolvimento nacional).

Esse processo transita do modelo de modernização fordista (generalidade excessiva, alinhamento pouco maleável ou flexível), para o objeto técnico pós-fordista (pequeno, ajustado às necessidades dos usuários locais e regionais (favorecendo as oligarquias))¹⁶.

¹⁶ “Este se basearia na automação flexível, no abandono da tendência à verticalização da produção que caracterizou o fordismo e na sua difusão de pequenas e médias empresas, onde a produção diversificada e em pequenos lotes estaria substituindo a produção em massa típica do fordismo. No que respeita aos padrões

Esse modelo “... favorece a destruição das universidades (...) porque toma como parâmetro exatamente aqueles para os quais a universidade não importa como ensino e pesquisa, mas apenas como centro de poder, prestígio e tráfico local de influência.” (CHAUÍ, 2001:89).

A proposta de distinção entre a “universidade de ensino” e a “universidade de pesquisa” não é novidade da LDB/96, essa distinção sempre foi marcante na concepção de instituição universitária. Convergindo sempre com quatro concepções ideais de universidade – como santuário do saber; como campo de treinamento para as profissões liberais; como agência de prestação de serviços; e, como linha de montagem para o homem – a instituição milenar sempre manteve seus conflitos internos e estabeleceu “arenas” de disputa (WOLFF, 1993).

Segundo Wolff (1993), o primeiro modelo – a Universidade como o “santuário do saber” – corresponde à concepção erudita da instituição, hoje centrada na área das Humanidades, área essa constituída sobre um saber centrado na transmissão e comentário de um *corpus* sacro ou secular. “Uma universidade que personifica esse ideal é assim uma comunidade de intelectuais e estudantes que palestram sobre uma literatura comum. (...) A universidade será uma comunidade de intelectuais autogovernada de que participarão intelectuais aprendizes cujo estudos são guiados por professores mais experientes sob cuja orientação trabalham. A comunidade será pequena, informalmente organizada, carregada de tradição e governada, em grande medida, pelo comprometimento de seus membros com a vida de erudição. Terá pouco a ver, de modo geral, com a sociedade mais ampla, limitando-se a seus próprios assuntos e julgando suas atividades por normas internas de erudição e não por normas sociais de produtividade ou utilidade.” (WOLFF, 1993:32).

de utilização de mão-de-obra, o novo modelo estaria propiciando a reintegração do trabalho de participação com o de concepção, na medida em que o reduzido tamanho dos lotes não permite que os erros praticados pelo pessoal de concepção, em virtude de sua inexperiência na produção, possam ser diluídos pelo volume de produtos. Haveria, dessa forma, uma tendência à utilização de uma força de trabalho mais qualificada, apta a desenvolver tarefas variadas, a se adaptar com rapidez às contínuas modificações dos produtos e a responder velozmente aos novos problemas que a produção variada inevitavelmente coloca para a produção.” (COGGIOLA, 2001:71).

O segundo modelo apontado por Wolff, corresponde a universidade como campo de treinamento para as profissões liberais, uma espécie de instituição distribuidora de certificados que conferem poder e dignidade à seus portadores. Desse ponto de vista a instituição deve desempenhar três funções: “... primeiro, ela deve dividir os graduandos em dois grupos – aqueles que são aceitáveis como candidatos à admissão a programas profissionais e os que são inaceitáveis. Em segundo lugar, ela deve classificar os aceitáveis segundo uma escala de excelência em aptidão e realização, a fim de facilitar uma distribuição honesta e eficiente de poucas vagas nos cobiçados programas profissionais (...). E, em terceiro lugar, ela deve preparar graduandos para o treinamento profissional pela inclusão, em seu currículo de matérias que as escolas profissionais desejam exigir como pré-requisito para admissão. As duas primeiras dessas funções estão intrinsecamente ligadas ao processo de **avaliação**, um assunto tão complexo e controverso (...). A terceira toca na ampla questão da conduta e estilo adequados à educação de graduação.” (WOLFF, 1993:41).

O terceiro modelo de universidade definido por Wolff, é a Universidade prestadora de serviços. Trata-se de uma instituição compreendida como complexa, que possui uma multiversidade de funções (“... englobando escolas profissionais, institutos de pesquisa, programas de treinamento, hospital, escolas primárias e secundárias, fazendas e laboratórios, em várias cidades, estados e até mesmo em outros países.” (WOLFF, 1993:56)). “Como as grandes corporações de conglomerados que cresceram através de fusões de várias empresas, controle acionário e diversificação, as multiversidades envolveram-se em quase todo tipo de atividade que requer perícia técnica ou habilidades teóricas. São as **holding companies** da indústria do saber. O critério de admissão à multiversidade, no entanto, não é lucrativo no sentido econômico, mas sim no sentido social. As multiversidades tornam-se agências de prestação de serviço.” (WOLFF, 1993:58).

O quarto e último modelo de universidade apontado por Wolff, é a Universidade como linha de montagem para o homem do sistema. “Tomada como um exercício em treinamento de mão-de-obra e em disciplina, considera-se que a atividade da universidade apresenta problemas muito complexos e ardilosos, cuja solução requer muita habilidade e

imaginação por parte do corpo docente e da administração. O capitalismo tecnologicamente avançado requer um grande número de trabalhadores que combinam habilidade técnica com um alto nível de imaginação, inventividade e iniciativa individual.

O sistema exige crescimento, que, por seu turno, se baseia tanto na inovação técnica quanto administrativa.” (WOLFF, 1993:79). “Credenciamento, classificação e critérios profissionais de sucesso interferem realmente na vida educacional da universidade e seu efeito é quase sempre destrutivo. Exige-se que rapazes e moças, exatamente na época errada de suas vidas, se comportem ou como criancinhas ou como carreiristas de meia idade. Qualquer tentativa de imaginação, flexibilidade e experimentação – e há muitas tentativas magníficas – tem que lutar contra as exigências extrínsecas e irrelevantes do sistema referentes a notas, pré-requisitos, bons currículos.” (WOLFF, 1993:84).

Após a exposição dos quatro modelos de universidade definidos por Wolff, percebemos melhor a diversidade de instituições universitárias existentes no Brasil, e o quanto a proposição de um modelo único torna as políticas de ensino superior brasileiro inoperantes. As diferenças não se limitam às concepções externas das instituições, correspondem também, internamente. Porém, vejamos como a Universidade está definida na LDB/96:

“Art. 52 – As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único – É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.” (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Segundo alguns pesquisadores sobre o ensino superior brasileiro, como Trindade e Sobrinho, apontam para a Universidade pleiteada pelas políticas implantadas nos últimos anos, à uma concepção de universidade prestadora de serviços, porém, um pouco diferente de Wolff. Essa discussão merece um tópico especial.

A Universidade Prestadora de Serviços

A concepção de universidade das atuais políticas, apresenta influências das propostas do Ministério da Administração e da Reforma do Estado - MARE, na direção de criar uma espécie de distinção institucional. Aqui nos referimos à proposta não aprovada de transformação das instituições universitárias públicas em organizações sociais de direito público, muito discutida na elaboração da LDB/96. Discutida desde 1995, consiste na implementação das **Organizações Sociais** – entidades públicas não estatais, que seriam instituições, ou melhor, organizações de direito privado ou sociedade civil sem fins lucrativos, destinadas à prestar serviços em diversas áreas, inclusive nas áreas de educação, ciência e tecnologia, atingindo em cheio as IES públicas nacionais.

Essa proposta gerou uma série de discussões entre o MEC e o MARE. Quanto ao MEC, esse ministério assumiu uma posição estatal, ou seja, a posição em defesa da universidade pública, justificando que a universidade pública necessária ao país deve ser uma instituição empenhada na obtenção da **excelência**, porém, sem garantias da associação entre ensino, pesquisa e extensão. Nesse sentido, o MEC compreende que a política de excelência deve ser entendida como: a) a promoção da autonomia plena de gestão administrativa e financeira das universidades federais; b) a concessão da autonomia de gestão administrativa concedendo poder sobre a política de pessoal, incluindo contratação e remuneração; c) administração autônoma do orçamento repassado pela União; d) comprometimento da União na atualização dos gastos anuais com as IES; e) a distribuição dos recursos deve levar em consideração a avaliação do desempenho de cada instituição e o MEC deverá estimular a eficiência na aplicação dos recursos públicos; f) as universidades devem buscar fontes adicionais de recursos junto à iniciativa privada e à outras esferas do Poder Público; g) as IES federais manterão os cursos de graduação, mestrado e doutorado gratuitos; h) os hospitais universitários estarão subordinados às universidades, mas terão autonomia administrativa com gestão profissional.

A idéia de **excelência**, implantada pela LDB/96, é uma importante condição do atual sistema, pois em conformidade com o MEC, criou-se uma relação de competitividade entre as instituições – tanto públicas como privadas – para a obtenção desse título. De um modo geral, a obtenção da excelência apresenta-se como uma disputa inter-institucional por prestígio, visando a concorrência da clientela, e por atrativos financeiros do Estado e das agências de fomento à pesquisas, nas avaliações implantadas, onde os resultados são apresentados de forma a favorecer – ou instituir – uma posição hierárquica.

A questão da prestação de contas, socialmente, refere-se a pertinência social da universidade; ou como diz Chauí: “... *a universidade não é o templo do saber, mas “uma espécie de supermercado de bens simbólicos ou culturais” procurados pela classe média.*” (CHAUÍ, 2001:112). Isso resulta, segundo a autora, como resposta para os critérios de produtividade impostos pela LDB/96; perante os quais a educação deixa de ser um direito e passa a ser tratada como qualquer outro serviço público, e as instituições de ensino perdem assim sua vocação política.

Nessa concepção altera-se não só a compreensão do que seja universidade, mas também, a concepção de sociedade. A sociedade é entendida como uma rede móvel, instável e efêmera de organizações particulares comprometidas com interesses particulares. A transição da universidade de instituição para organização insere-se na mudança geral da sociedade, sob os efeitos de uma nova forma de capitalismo (tendo como objetivo redefinir e redistribuir as atividades estatais)¹⁷, que se impôs através de duas fases: a primeira da “Universidade Funcional”, como instituição formadora de profissionais para o mercado de trabalho; e a segunda da Universidade Operacional, como organização gestora e arbítrio de contrato.

Assim, as universidades brasileiras estão cada vez mais sensíveis as sugestões do mercado, absorvidas pelos imperativos técnicos, deixando-se progressivamente embalar pela idéia de um produtivismo que é deformador de seus objetivos culturais, filosóficos e

¹⁷ Redefinir e redistribuir as atribuições do Estado em quatro campos: 1) o Núcleo Estratégico do Estado, definindo o exercício do poder; 2) Atividades Exclusivas do Estado; 3) Serviços Não- Exclusivos do Estado, podem ser realizados por organizações prestadoras de serviços; e 4) Setor de Produção. (CHAUÍ, 1998).

científicos, pelo “privilégio” da produção de pesquisa (em especial as pesquisas tecnológicas em detrimento da pesquisa básica, entendida como inútil e pouco rentável), tornando-se limitada. Limitada à lógica mecânica da resposta imediata do mercado, longe de sua própria lógica educativa e formadora de uma sociedade mais justa, em defesa dos interesses dessa própria sociedade. (SANTOS (b), 1998:56).

“Com isso, estamos construindo um modelo universitário genuinamente brasileiro, lucrativo e sem nenhuma preocupação civilizatória, talvez como não há em nenhuma outra parte do mundo, reunindo o que temos de mais atrasado, o predomínio dos interesses privados sobre os públicos e pondo-se estes a serviço daqueles, com o que há de mais moderno, o império do mercado na educação, que nem mesmo a matriz dos nossos sonhos americanos teve coragem” (RONCARI, 2000:10).

Longe de responder aos anseios da sociedade, esse modelo de universidade é compreendido e imposto quase que unanimemente pelas políticas implantadas pela LDB/96. Isso porque essa concepção de universidade não é compartilhada nem pela comunidade que a compõe (visto que uma série de críticas vêm sendo travadas à essa concepção), nem pela sociedade em geral, que sempre viu na universidade uma porta para suprir o papel do estado, não só na educação, na possibilidade de ascensão social, na construção de instrumentos difusores de cultura mas, e principalmente, no atendimento oferecido pelas universidades através das atividades de extensão¹⁸.

Assim, as proposições de políticas educacionais, destinadas ao ensino superior brasileiro, ignoram ou desconsideram uma das facetas mais importantes de que socialmente reconhecesse o papel da universidade especialmente via extensão universitária. É através da extensão, via hospitais universitários, atendimentos odontológicos, programas de educação de adultos, consultorias comunitárias, etc., que a sociedade melhor visualiza as atividades

¹⁸ Observa-se o descaso pela concepção de universidade compreendida socialmente pelas atuais políticas, principalmente pela desconsideração das atividades de extensão nos critérios avaliativos impostos pelo Ministério. Obviamente essas atividades respondem muito mais à sociedade em geral do que as atividades próprias de pesquisa. Esse seria um indicador extremamente importante se a intenção do Ministério fosse realmente a publicização dessas instituições. As atividades que mais próximas estão da sociedade são totalmente ignoradas pelos processos avaliativos.

universitárias. Políticas que ignoram essa faceta da universidade, ignoram sua relevância social e cultural, deixando de lado muito do que é característico dessa instituição.

Cabe ressaltar ainda, que as atividades de extensão são quase que exclusivas das universidades públicas. As universidades privadas, salvo raras exceções, limitam suas atividades de extensão à programas de estágio, quase sempre obrigatórios, não configurando assim, responsabilidade e compromisso social, como é o caso das universidades públicas.

Nesse sentido, as influências de uma política pública com sentido privado, desconsiderando o que mais torna visível sua condição de instituição pública – a extensão -, transforma as universidades públicas em instituições que, apesar de estarem muito além dos ideais das demais instituições, em instituições que devem se adaptar às novas “diretrizes”, ou seja, à uma gestão empresarial, voltada para a prestação de contas e para a obtenção de orçamentos próprios.

“Como a instituição pública é em geral mais complexa que a empresa privada de ensino, por ter que atender a expectativas mais amplas de atuação, o modelo econômico-pragmático de administração não pode se restringir naturalmente à gestão econômica, estendendo-se então à totalidade das atividades, que passam a se subordinar, em larga medida, às injunções gestionárias. A aplicação do modelo privatista à instituições que, pelo menos em tese, se caracterizam pela prioridade dos aspectos intelectuais e acadêmicos, gera as contradições que vivemos atualmente, mascaradas pela progressiva adaptação do trabalho intelectual e acadêmico as novas exigências, o que passou a ser visto como condição de sobrevivência acadêmica e por isso foi introjetada por grande parcela do corpo docente, a ponto de se tornar a cada dia mais “natural”, mais “racional” e mais “sensato”” (SILVA, 2000:5).

Capítulo 2

Avaliação do Sistema de Ensino Superior Brasileiro

“Art. 46. A autorização e o credenciamento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.” (Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96).

“Um processo avaliativo que se desenvolve no interior de uma instituição educativa, protagonizado por ela mesmo ou pelo Estado, se insere necessariamente num campo de significação muito mais amplo que o âmbito dessa instituição em causa. Tem, portanto, interesse público e social. Insere-se num campo de contradições e disputas de significações, valores e concepções de universidade, de educação, de sociedade, de futuro. Para além da camada superficial da técnica e seus aspectos formais e operacionais, a avaliação tem essencialmente uma significação de fundo ético-político.” (SOBRINHO, 1999:67).

2.1. Avaliação à Brasileira

Os processos avaliativos destinados à educação em geral, e ao ensino superior em particular, têm uma história iniciada durante o regime militar, nos anos 60, com “avaliações assistemáticas”, que buscavam encontrar um modelo de universidade especificamente brasileiro. *“As demandas e conseqüências econômicas e sociais na nova fase do desenvolvimento capitalista indicavam tanto a necessidade de ampliação do acesso ao Ensino Superior, especialmente para a classe média, quanto impunham a racionalização das atividades universitárias para a obtenção de maior eficiência e produtividade.”* (SGUISSARDI, 1997:47); o que resultou na Reforma Universitária de 1968.

Já nesse período evidenciava-se a imposição de políticas baseadas em critérios avaliativos próprios do setor produtivo. O que significa dizer que os processos avaliativos aplicados à esse grau de ensino, visaram sempre análises quantitativas, bem ao gosto do mercado. Essa difícil relação entre educação e mercado rendeu (e ainda rende) uma série de pesquisas e análises, compondo uma vasta literatura.

As figuras mais expressivas dos anos 60 em relação ao ensino superior, foram os movimentos populares, em especial os movimentos estudantis e docentes. Havia nesse período como reivindicação, em especial da classe média, a “democratização” do ensino superior. Os estudos sobre o tema demonstram que até esse período o sistema de ensino superior caracterizava-se pelo seu alto grau de elitização. Nesse sentido os movimentos que emergiram pleiteavam o aumento da oferta de vagas, assim como um exame de admissão que estivesse em conformidade com os conteúdos oferecidos no 2º grau. Essas manifestações receberam como resposta dos órgãos governamentais a alteração dos exames vestibulares. De um sistema limitado e elitista, criou-se o sistema dito classificatório, ou seja, meritocrático¹⁹.

Em meados dos anos 70, o discurso de democratização do ensino superior, foi substituído pelo discurso da modernização, o que, em outras palavras significou a substituição dos conceitos “democratizantes” pelos de “racionalização” (otimização, excelência, eficiência etc.). Nesse período a avaliação era caracterizada por duas formas tradicionais; como instrumento para a manutenção do sistema e como instrumento para uma mudança estratégica – mudança na percepção do papel e da função da Universidade (em especial) no processo produtivo -; o que significava, “... *avaliar previamente o desempenho de uma dimensão particular da política nacional de educação com o objetivo de obter maiores ganhos com a mudança à luz do que foi avaliado.*” (MOROSINI e LEITE, 1997:126). Segundo Sguissardi (1997), isso ocorreu devido ao grande número de bacharéis e licenciados desempregados, transformando os vínculos da universidade em relação ao sistema produtivo (em especial de 1975 a 1979), “... *avalia-se que a universidade brasileira deveria ter as dimensões técnicas de uma fábrica que refinaria um produto tecnológico importado, por ter exatamente os recursos humanos especializados e treinados para este fim.*” (AMORIM, 1992:25, citado por SGUISSARDI, 1997:51).

Cabe ressaltar que os anos 70 caracterizaram-se, em matéria de ensino superior, pelo período de maior expansão do sistema, tanto referindo-se ao aumento do número de instituições, quanto ao aumento do número de estudantes. Os anos 70 apresentaram ainda a implementação de uma série de cursos de pós-graduação (além das especializações, cursos de mestrado e doutorado *stricto sensu*), o que fez com que os números obtidos nas avaliações, nesse período, causassem uma visão muito positiva para o desenvolvimento do sistema de ensino superior, o que não pode ser comprovado na realidade, pois a demanda pelo aumento de vagas continuou crescendo e as manifestações populares que na década anterior culminaram na Reforma de 1968, limitaram-se aos intra-muros universitários, especialmente através do movimento docente (reivindicando melhores condições de trabalho) e do movimento estudantil (reivindicando melhorias no ensino, na pesquisa e na extensão), caracterizados pela luta em favor das instituições públicas e a sua manutenção.

¹⁹ Tratei desse tema em meu Trabalho de Conclusão de Curso, para maiores informações ver: Collares, 1999.

Na década de 80, com o surgimento do Estado Avaliativo²⁰ (planejador racional), a questão da avaliação recai sobre a universidade, traduzida no binômio autonomia-avaliação, ambas subordinadas à lógica da eficiência (racionalização e realismo político) – lógica de afirmação de critérios científicos na condução da política universitária. O que está “disfarçado”, segundo Sguissardi, no discurso de que a avaliação surge pela necessidade que a universidade tem de dar respostas à sociedade, prestando contas da aplicação dos recursos e da produtividade dos investimentos. Assim, justificava-se (e justifica-se ainda hoje) a avaliação como contra partida da autonomia “concedida” as universidades.

É preciso ampliar um pouco o contexto nacional dos anos 80 para poder entender por que a dicotomia autonomia-avaliação entra em pauta. A década de 80 foi profundamente marcada por dois fatos políticos de grande magnitude: a “abertura democrática” e o processo da Nova Constituinte. Esses dois fatos deram o tom das políticas implantadas no período. Clamava-se pela maior transparência do processo de democratização – aliás, a palavra “democratização” tornou-se palavra comum, utilizada para vários fins, desde conversas de esquina, aos debates acadêmicos e, até no Senado e no Congresso Nacional -, apontando uma perspectiva de que a democracia que nascia deveria ser um processo transparente e participativo, ou seja, ver o processo “por dentro”, compreender suas etapas, discuti-las, participando ativamente da formação do Estado Democrático Brasileiro que seria efetivado pela Constituição de 1988. A avaliação seria, seguindo o raciocínio do argumento, o mecanismo que proporcionaria uma maior participação desse processo.

Assim, o que predominou na década de 80 em matéria de implementação de políticas, foi o discurso da democratização do Estado, visualizado pela população interna e externamente, como se democracia, informação e participação fossem sinônimos do mesmo

²⁰ “O surgimento do Estado Avaliativo se fundamenta, a curto prazo, em fatores conjunturais que implicam em análises financeiras, mudanças econômicas e, também, na necessidade de mobilizar recursos humanos em nível nacional e internacional, diante dos desafios enfrentados pela rearticulação do capitalismo internacional em busca de competitividade nos megabloques. Mas, existem outros fatores de mais longo prazo. A expansão da Educação Superior tem aumentado a necessidade de o sistema educacional prover jovens com determinadas habilidades e motivações para enfrentarem os contínuos desafios que a educação, treinamento, formação de pesquisador, e desenvolvimento do conhecimento lhes impõem.” (MOROSINI e LEITE, 1997:126-127).

processo. Além dos argumentos democratizantes apresentados para a legitimação dos processos avaliativos, há outros argumentos que tocam de forma mais específica o sistema universitário nacional: *“Para justificar a adoção de processos avaliativos recorre-se ainda a argumentos como: a) o absoluto consenso que haveria na comunidade universitária quanto à sua importância (sem qualquer referência ao tipo de avaliação, a quem solicita, para que finalidade etc.); b) as atividades universitárias “não podem mais ser desenvolvidas a qualquer custo”; c) sem avaliação não se pode “conhecer a relevância social dos objetivos propostos e a eficácia, o impacto e a eficiência das ações realizadas”; d) a necessidade de “romper a entropia interna das universidades”.*”(SGUISSARDI, 1997:55).

Esses fatores contextualizados com as demais políticas dos anos 80, apresentam dois fenômenos interessantes. O primeiro é a idéia de que um planejamento técnico (racional), de fora (externo às instituições de ensino superior), proporcionaria um debate aberto (democrático). Nesse sentido, a noção de um processo democrático aproximava-se de uma democracia participativa, onde a população tendo acesso às informações sobre as instituições, o processo poderia ser decidido popularmente. Sem haver preocupações com os critérios de obtenção das informações, nem sobre o que fazer com eles. Porém, a idéia é que com eles nas mãos saberia-se o que se precisava saber para torná-lo mais “democrático”. Saber já era uma postura democrática.

O segundo fenômeno que chama atenção é a suspeita que a população nacional, de um modo geral, nutria (e ainda nutre) pela coisa pública. A Universidade era concebida como uma instituição altamente “fechada”, burocrática – ao contrário da “abertura”-, de alto custo econômico – precisavam prestar contas de seus gastos excessivos -, que produziam conhecimentos de pouca importância para a realidade brasileira, e, além disso, eram instituições corruptas, pois as relações de poder que estabeleciam com a sociedade, em especial, privilegiavam apenas os interesses institucionais internos.

Essa última característica encontra-se diretamente vinculada com a questão da avaliação: avaliação como uma prestação de contas à sociedade – por sinal, noção muito

em voga nos discursos governamentais. Esse argumento, ainda que superficial e de senso comum, é crucial para a supressão e descrédito das instituições públicas e dos movimentos populares que foram “sitiados” nos muros universitários nos anos 70 e que se mantêm assim até os dias atuais. O que significa dizer, que o que parecia um processo de alargamento da democracia através da idéia de participação, esse argumento serviu (e muito) para a redução dos espaços de participação. Alterando as relações associativas não só do setor educacional, como também nas demais áreas da vida em sociedade, como os sindicatos, agremiações, assembléias etc.

Nos anos 90 manteve-se a lógica de avaliações sistemáticas e regulares, porém, não se questionou mais as razões de tais avaliações. As discussões propostas no período (80-90) referem-se à questões visando a obtenção da qualidade universitária, especificada na “gestão da qualidade total”, voltada para a maximização institucional. Muito mais destinadas para as alterações organizacionais do mercado e “do mundo do trabalho”, do que das especificidades do sistema educacional.

A idéia de qualidade dessa perspectiva, não se refere à uma idéia de melhora qualificada das instituições, de suas instalações, dos docentes, dos currículos, enfim da vida acadêmica. Refere-se mais à uma noção de qualidade quantificável, mensurável – emprestada da economia ou da estatística -, ou seja, a idéia corrente confunde a relação qualidade/quantidade, limitando-a a noção de produtividade (no caso, “produtividade acadêmica”). O número torna-se mais importante que o teor²¹.

Vários são os exemplos das dificuldades impostas por essa relação, fiquemos com apenas um: a exigência de uma quantidade mínima de publicações anuais do corpo docente. Não importa a pertinência do que está sendo publicado, o que conta é a quantidade de publicações (nesse caso há uma série de “pontuações” diferentes dependendo do veículo de

²¹ “Nas universidades, o que prevalece é o modelo da administração eficiente, capaz de gerar seus próprios recursos estabelecendo nexos cada vez mais profundos com o mercado e a corrida tecnológica; a eficácia de desempenho é medida em termos de sucessos estatísticos, de capitais, produtividade e visibilidade, todos conversíveis em valores de marketing.” (Sevcenko, Nicolau. O professor como corretor. Folha de São Paulo, 2000. (on line)).

publicação, se revista científica ou não, se nacional ou internacional etc.). Ou seja, se um professor X publica dois artigos por ano, e o professor Y publica quatro no mesmo período, significa dizer que o professor Y é mais produtivo que o professor X, logo Y confere para a instituição o dobro de qualidade que X. Nos processos avaliativos é assim que as coisas funcionam, é assim que as tabelas e gráficos são elaborados. Resta saber quem é o X ou o Y da questão.

A grande incidência dos processos avaliativos no ensino superior brasileiro dá-se em 1993, com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)²², apontando para a necessidade de um projeto que fosse: a) um processo contínuo; b) uma ferramenta para o planejamento e a gestão universitária; e, c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. Em 1995 o Ministério da Educação define o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – Censo Superior -, com a perspectiva de realizar avaliações mais abrangentes.

No final da década de 90 e atualmente, as questões destinam-se aos critérios e resultados do que está sendo avaliado. Já não se discute mais a pertinência dos processos avaliativos. Esses se tornaram fato. As políticas avaliativas destinadas ao ensino superior (referentes à graduação em especial), seguem “de vento em popa”. Os processos aplicados atualmente, além das avaliações do PAIUB (que hoje perderam espaço para os dados mais globais do Censo Superior), são realizados basicamente, por três vias: a) através do Exame Nacional de Cursos, o Provão (avaliação dos concluintes em determinados cursos); b) através do Censo Superior (avaliação das instituições e cursos de graduação); e c) através da Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação (comissões de especialistas em visitas in loco).

²² O PAIUB é um programa que visa a avaliação interna, ou seja, a instituição de ensino superior faz ela mesma a sua avaliação. Esse mecanismo perde sua capacidade ainda nos primeiros anos de sua implementação, de 1997 para cá, após a implementação do Censo Superior, o programa tornou-se irrelevante e é sistematicamente desconsiderado nas pesquisas feitas pelo Ministério da Educação.

2.1.1.- O Exame Nacional de Cursos – o Provão

O Exame Nacional de Cursos (Provão) teve sua criação baseada na Lei nº. 9.131 de 24 de novembro de 1995, promulgado pelo Decreto nº. 2.026 de 10 de outubro de 1996. Tendo como objetivos: a) avaliar os cursos superiores oferecidos pelo sistema; b) diagnosticar as deficiências do sistema; e, c) contribuir para a melhoria da qualidade do ensino oferecido, atingido pelo processo constante de avaliação para o reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições de educação superior. Buscando avaliar as habilidades e os conhecimentos fundamentais exigidos em cada área de conhecimento.

Os exames são aplicados desde 1996, para os concluentes de alguns cursos de graduação, nota-se assim, que a compreensão governamental do que deva ser avaliado para uma melhoria da qualidade do ensino, não contempla o sistema nacional de ensino superior, mas sim, alguns cursos em algumas áreas. Criando, dessa forma, uma distinção do que deva ser considerado curso de ensino superior (em geral, as profissões de maior prestígio social) e os demais cursos superiores oferecidos pelas instituições que compõem o sistema.

Nota-se que essa percepção dos cursos de graduação é, também, uma espécie de distinção comumente feita pelo mercado de trabalho, com preocupações específicas das vagas que devem ser ou não preenchidas. Não é de se estranhar que os cursos avaliados pelo Provão formam a maioria das instituições de ensino superior privadas, o que pode significar uma nova maneira de estabelecer não só a oferta do ensino superior nacional, mas também as demandas, retirando ou reduzindo do sistema as demandas menos interessantes ao mercado de trabalho.

Quadro 2.1.- Cursos Avaliados pelo Provão nos anos de 1997 a 1999.

Cursos	Anos de Aplicação do Provão			
	1996	1997	1998	1999
Total	616	822	1.710	2.151
Administração	335	354	391	431
Direito	179	196	212	229
Engenharia Civil	102	106	110	112
Engenharia Química	-	44	47	48
Medicina Veterinária	-	37	39	43
Odontologia	-	85	86	87
Engenharia Elétrica	-	-	81	84
Jornalismo	-	-	84	92
Letras	-	-	369	382
Matemática	-	-	291	305
Economia	-	-	-	187
Engenharia Mecânica	-	-	-	70
Medicina	-	-	-	81

Fonte: INEP/MEC 1996, 1997, 1998 e 1999.

Mesmo desconsiderando diversos cursos, os exames foram, a cada ano, abrangendo uma quantidade maior de cursos de diversas áreas. O aumento na quantidade de cursos a serem avaliados pelo MEC, está associado às demandas do mercado de trabalho, que utiliza-se dos conceitos obtidos pelo Provão como uma das credenciais na seleção de empregados²³. Segundo o próprio Ministério, o Provão fez surgir uma “nova mentalidade” compreendendo o ensino superior como “preparação para o mercado de trabalho”, independentemente da formação cultural, política, social e filosófica, que os cursos ofereçam à esses profissionais, os cursos devem formar “mão-de-obra qualificada e bem conceituada” para a disputa de empregos.

Os dados obtidos nesses exames serviriam, segundo o Ministério, como critério para o credenciamento e o recredenciamento de cursos e instituições²⁴. Os baixos conceitos obtidos resultariam na suspensão ou cancelamento junto ao MEC, porém, até o ano de 2001

²³ Ver Revista do Provão, 2001.

²⁴ A LDB/96 instituiu o limite máximo de 05 (cinco) anos para o credenciamento e o recredenciamento dos cursos de graduação, a dependência aos mecanismos avaliativos é que definirá quais os cursos que serão recredenciados.

nenhum dos cursos que obtiveram conceito D e E, que foram ameaçados de descredenciamento, sofreram qualquer sanção por parte do Ministério. O que nos leva a crer que os resultados obtidos são pouco analisados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), e até mesmo pelo MEC, ou que os interesses políticos possuem outros critérios que os utilizados pelo exame.

A publicação desses dados limita-se à um relatório estatístico, que estabelece o “rankiamento” dos diversos cursos e instituições avaliadas. Alguns pesquisadores que utilizam desses dados em suas análises, observam que os resultados obtidos tendem à apontar a pertinência desses relatórios para o mercado de trabalho que irá contratar os profissionais formados nas instituições que conseguiram uma melhor colocação no “ranking” do exame. O que significa dizer que o Provão perde sua função educativa (se é que ele realmente teve alguma) para tornar-se um instrumento de seleção para o mercado de trabalho. Uma espécie de “leilão” dos diplomas.

É importante ressaltar que apesar do crescente número de instituições e cursos que estão sendo avaliados por esse mecanismo, os resultados obtidos são bastante limitados para uma análise mais abrangente do sistema. Além do limite numérico referentes aos cursos e instituições, esse tipo de avaliação, trata mais da obtenção de dados referentes aos números de diplomas que são conferidos pelo sistema, do que da qualidade do sistema na formação de profissionais para o mercado. O que pode significar, uma avaliação da qualidade dos diplomas nacionais, pois, ao que parece, não estão avaliando as instituições ou os cursos, mas sim os profissionais formados por eles. Ou seja, a avaliação do “mercado de diplomas”.

Nesse sentido, mais que um mecanismo de seleção o Provão “incrementa” o mercado de diplomas, estabelecendo quais os diplomas mais valorizados (dos cursos que obtiveram os melhores conceitos), visando a inserção de seus possuidores nos melhores lugares do mercado de trabalho. Sendo o mercado de diplomas, um sistema econômico (de compra e venda), os profissionais que puderem pagar mais pelos melhores diplomas oferecidos pelo sistema, buscarão as instituições e os cursos melhores qualificados, em

geral, com mensalidades mais caras e justamente por isso. Favorecendo assim, as instituições que são regidas por essa mesma lógica (os empresários do nível superior), em detrimento das áreas e das instituições que compreendem o ensino superior como um comprometimento social, cultural, político, filosófico e, também, econômico.

Essa concepção de avaliação deixa clara a sua vinculação com os interesses empresariais. Em primeiro lugar, os empresários da educação (escolas particulares, cursinhos pré-vestibulares, instituições de ensino superior privadas), na disputa pela clientela. Em segundo lugar, favorecem os empresários do mercado de trabalho, na obtenção de estagiários, bolsistas e profissionais de início de carreira, para o desempenho de funções sem vínculos empregatícios, geralmente como bolsistas ou estagiários, com baixos salários. Por último, favorece os empresários das grandes empresas na disponibilidade de escolher dentre os profissionais formados, os mais aptos à atender suas necessidades.

2.1.2.- O Censo Superior

Segundo o MEC, o Censo da Educação Superior tem o importante papel de subsidiar as políticas de expansão aliadas à melhoria da qualidade do ensino. Os dados obtidos *“... revelam uma nova dinâmica de desenvolvimento do sistema brasileiro de educação superior, caracterizando-se, principalmente, pelo acelerado processo de expansão da matrícula, melhoria dos indicadores de eficiência e produtividade e melhoria da qualificação do corpo docente, ...”* (CASTRO, 1999:5).

Justifica-se o Censo como sendo o responsável pela produção de dados e informações estatísticas educacionais abrangentes, que retrata a realidade do setor educacional, como instrumento básico de avaliação, planejamento e auxílio ao processo decisório para o estabelecimento de políticas voltadas à melhoria da educação brasileira. A coleta abrange cerca de 1.200 Instituições de Educação Superior e 900 Mantenedoras,

8.800 Cursos Superiores de Graduação, além dos Cursos Seqüenciais, e 2.300.000 estudantes. O que significa dizer, que abrange praticamente todo o sistema de ensino superior brasileiro.

Os dados obtidos permitem construir os perfis institucionais das diferentes instituições que compõem o sistema. A partir da quantidade de instituições; quantidade e qualificação de docentes, funcionários e estudantes das instituições; formas e regimes de trabalho; as áreas de oferecimento de cursos de graduação; vagas oferecidas; vagas preenchidas; número de concluentes; entre outros dados (ver Capítulo 4), pode-se utilizar o censo como um importante instrumento na compreensão do sistema de ensino superior brasileiro como um todo.

Por abranger praticamente todo o sistema de ensino superior, os dados obtidos pelo Censo Superior são utilizados por uma parte significativa de pesquisadores, e esse trabalho trata da análise e avaliação dos dados publicados nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Talvez essa seja a maior contribuição do Censo: possibilitar uma série de pesquisas sobre o ensino superior. Se os dados podem ou não nos revelar a realidade do sistema, isso veremos no decorrer do trabalho, porém, pela sua abrangência, ele é sem dúvida o mais completo relatório do sistema de ensino superior produzido atualmente no Brasil.

2.1.3.- Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação

A partir de outubro de 1999, procedeu-se à Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos submetidos ao Provão de 1998 e 1999 que não obtiveram uma avaliação satisfatória de suas condições de oferta, por isso a necessidade de análises de especialistas nos anos de 1996 e 1997. Os cursos que foram avaliados foram os de Economia, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Jornalismo, Letras, Matemática e Medicina. A meta era submeter, anualmente, á avaliação todos os cursos incluídos no Exame Nacional de Cursos (Provão).

A avaliação consiste em três dimensões avaliadas: qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e as instalações. Os conceitos obtidos resultam, segundo o MEC, da combinação de pontuação e ponderação diferenciada de diversos indicadores, que refletem a combinação de variáveis qualitativas e quantitativas amplamente discutidas pelos especialistas e explicadas nos instrumentais de avaliação.

Quanto a capacitação dos especialistas que fazem as visitas, tratam-se de professores com elevada qualificação acadêmica e profissional. Estes professores são orientados pelas Comissões de Especialistas da SESu (Secretaria de Educação Superior) em treinamentos realizados no Ministério da Educação. As comissões de avaliação são formadas por dois ou três professores, e as visitas duram em média dois dias. Com pelo menos um mês de antecedência da realização das visitas de avaliação, as instituições recebem um roteiro prévio de coleta de informações para otimizar o trabalho dos avaliadores no momento da visita.

O papel central das comissões de especialistas é a verificação das possibilidades de credenciamento e de credenciamento dos cursos com baixos conceitos nos Provões. A avaliação resulta numa série de recomendações. O atendimento às recomendações elaboradas pelas comissões de especialistas para cada curso avaliado é considerado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de credenciamento das instituições. Portanto, a avaliação das comissões possui caracter de complementaridade com o Provão, em outras palavras, uma “segunda chance” aos cursos e instituições das piores colocações no “*ranking*” nacional.

Quanto a pertinência dos dados obtidos nessas avaliações para pesquisa, observa-se, assim como o Provão, que as avaliações *in loco*, apresentam resultados limitados à alguns cursos e instituições, tratando-se assim de avaliações parciais, de pouca representatividade na análise do sistema como um todo. Além do mais, os relatórios e os conceitos finais, assim como os dados obtidos não são publicados, tornando difícil a utilização dos resultados obtidos em pesquisas.

2.2. O Contexto mais amplo da Avaliação

A idéia de avaliação, no contexto internacional, está vinculada e é condição essencial para a implementação da Reforma Educacional nos países em desenvolvimento. Assim como o Brasil, os demais países vinculados às propostas dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), respondem às proposições políticas impostas por esses organismos.

A implantação das diretrizes políticas das agências internacionais de financiamento seguem, em cada país, sua própria especificidade. No caso brasileiro, estão sendo incorporadas às estruturas políticas e econômicas uma série de reformas. Nesse sentido, é comum observar no governo brasileiro, especialmente a partir do final da década de 80, a implantação de reformas – reforma administrativa, reforma fundiária, reforma fiscal, reforma educacional etc., e assim como os demais países vinculados à essa lógica, a área social é onde mais reformas são implantadas.

No caso brasileiro, especificamente em relação à educação, é através da avaliação que o governo amplia sua regulamentação e controle das instituições e das políticas destinadas a “obedecer” as diretrizes internacionais. Porém, a avaliação é apenas uma parte das transformações político-institucionais que vem sendo implantadas, não somente na área educacional, mas em todas as demais áreas sociais, não só nacionais como também internacionais. Essa observação é relevante no sentido de demonstrar que ao tratarmos da avaliação na questão educacional, estamos tratando de um contexto muito mais amplo e complexo de mudanças políticas nas questões sociais e, por consequência, na sociedade brasileira em geral.

A questão da avaliação do ensino superior brasileiro abrange pontos diversos da problemática de ajuste nacional aos ditames das agências internacionais de financiamento. Diferente das demais áreas sociais em ajuste, o ensino superior responde de forma mais

direta à produção nacional. Não só em questões de elevação da qualificação de recursos humanos mas, e principalmente, questões de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais, ponto de fundamental importância no dito “mundo globalizado”²⁵, regido pela lógica do mercado, com pouco ou nenhum comprometimento político-social.

Nesse sentido, *“As transformações, propostas ou em curso, na área educacional e universitária, no Brasil e no mundo, respondem a duas ordens de problemas: a) a articulação do sistema educacional e universitário com a economia e a sociedade em geral; b) a estrutura interna do sistema educacional e universitário considerada em si mesma, como um ramo específico da produção, submetido portanto às exigências da lucratividade (lei do valor) e do equilíbrio fiscal do Estado, quando a educação faz parte do setor público.”* (COGGIOLA, 2001: 7).

De um modo geral, em âmbito internacional, às concessões de financiamentos e empréstimos destinados às questões sociais, passam pelo aval do Banco Mundial. *“O financiamento à educação brasileira, por exemplo, segue as mesmas regras fixadas para qualquer projeto comercial e integram a dívida externa do País com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados.”* (...) *No entanto as exigências estabelecidas para a aceitação dos sócios fundamentam-se em critérios políticos: a adesão prévia ao FMI, por exemplo, assim como a aceitação de seu código de conduta política. No caso de empréstimos as medidas voltadas para a estabilização econômica devem ser definidas em estreita colaboração com o FMI e constituem condições para a concessão de crédito do BIRD”* (FONSECA, 2001:15).

Essa vinculação às agências internacionais de financiamento estabelece decisivamente os critérios de implementação de políticas nos países devedores. As benesses do mercado ou do mundo “globalizado” (como alguns pensadores gostam de chamá-lo), são exclusividade dos países credores, aos devedores resta-lhes aceitar e executar os

²⁵ Em nossa pesquisa não desenvolveremos esse conceito, mesmo ele sendo muito trabalhado em pesquisas sociológicas e políticas, não apresenta-se relevante às questões aqui tratadas. Para maiores detalhes, sugerimos os trabalhos desenvolvidos pelo Prof. Dr. Oswaldo Coggiola, o qual utilizaremos algumas observações sobre o tema.

ditames dos organismos emprestadores de recursos. Porém, para as agências internacionais os interesses em jogo não são meros interesses mercadológicos, mas, trata-se de fatores de controle econômico-político internacionais.

“O poder dos organismos multilaterais sobre os governos dos países em desenvolvimento é exercido menos pelo seu aporte financeiro (salvo possíveis lucros espúrios dos intermediários); o fator decisivo é a sua capacidade de interferir nas relações econômicas internacionais (por exemplo, vinculando o acesso ao mercado de capitais com a assinatura de acordos prévios com o FMI ou o Banco Mundial, que impõem sua política econômica e os parâmetros de relação Estado/sociedade: equilíbrio fiscal, desregulamentação, privatização, descentralização). (...) Emprestando (cada vez mais sob a forma de créditos reembolsáveis com taxas de juros flutuantes) menos de 5% dos orçamentos dos países, pode-se manipular suas políticas por controle remoto.” (CORAGGIO, 1998:82).

No âmbito brasileiro, as “intenções” do governo são explicadas por Coggiola (2001) e, segundo o MEC, pela necessidade de eliminar os obstáculos “políticos” (como o protecionismo) para entrar na “concorrência global”, **entendendo (o MEC) a educação brasileira como parte do aparelho produtivo**. Justificado pelas projeções de que até 2025 o número de estudantes do ensino superior deverá dobrar (dos atuais 804 mil chegaremos a cerca de 1600 mil – projeções feitas pela assessoria financeira americana Meryll Lynca). Concorrência essa imposta por políticas internacionais, ainda na ossada do “mercado global”.

*“Resumindo de outra maneira, pode-se dizer que as receitas do BIRD procuram, em primeiro lugar, ajustar a educação a um novo tipo de Estado que não é mais o do Bem-Estar Social, ainda que esse conceito seja problemático quando aplicado a países pobres. De forma prática, deve o Estado reduzir os investimentos e **aplicar à educação a mesma racionalidade da economia**. Investimento atrelado ao princípio do retorno econômico mais imediato e visível. Por isso, deve o Estado imbuir-se do espírito controlador, planejador e avaliador.”* (SOBRINHO, 1999: 64, grifos meus).

Os efeitos de transformações que vinculam educação e mercado, assim chamada “mercantilização” das universidades²⁶, vêm sendo apontados como causadores de uma crise de identidade nas instituições, tanto nos países mais desenvolvidos como nos países pobres; causando uma superespecialização, superdescentralização e um superindividualismo, isso como resultado da submissão das universidades às forças do mercado. Essa é a conclusão da reunião realizada em Paris, em setembro/2000, pela UNESCO, para discutir os rumos da universidade, intitulada: “Além da Universidade Empreendedora – desafios globais e respostas institucionais” (COGGIOLA, 2001).

Esse modelo adaptado ao Brasil, configura-se pela via da destruição das instituições existentes (especialmente as públicas) e a criação de outras diretamente “mercantis”. *“Com a investida “global”, o Brasil passa agora do estágio da “mercantilização” da educação pública para o da transformação da educação, inclusive universitária, num apêndice direto da empresa capitalista, em especial do capital financeiro.”* (COGGIOLA, 2001:10). Como por exemplo, os investimento em educação à distância com cursos de pós-graduação, feitos pela Ford, Siemens e a Unext, empresas norte-americanas. Esses cursos que surgem para cumprir as novas exigências da “modernização” do sistema: preparar profissionais com maior rapidez e agilidade, atendendo ao princípio da “flexibilidade” e “equidade”, bem ao gosto do mercado²⁷.

Para atingir à essa exigência (visto que se trata de parte das exigências internacionais, tendo sua origem nos requisitos de financiamento do Banco Mundial) o sistema de avaliação educacional implantado no Brasil, *“... consagrou-se uma cisão inaceitável entre avaliação individual e avaliação institucional, cisão no entanto necessária para fazer da avaliação um instrumento de concorrência e punição, no*

²⁶ O mercado de educação brasileiro correspondia em 1999 a cerca de 1% do PIB nacional. Enquanto de 1991 a 1997 o PIB cresceu 22,6%, os serviços educacionais evoluíram 24,5% no ensino médio e 24,2% no ensino superior. (Informativo ANDES, ano IX, no. 92, junho/julho 1999).

²⁷ *“... a visão que predomina na intelligentsia internacional é a da supremacia da forma mercantil, considerando as outras alternativas como paliativas, nos casos (vistos como excepcionais) de um funcionamento insatisfatório do mercado. Ainda mais, (...), quando se trata de bens ou serviços semi-públicos como a educação, em que se admite que o mercado não satisfaz as necessidades consideradas básicas, as*

quadro geral da integração da universidade ao processo privatizante.” (COGGIOLA, 2001:11), nas palavras de Miriam Limoeiro (citada por Coggiola), *“A avaliação é trazida à cena para legitimar a nova ordem de gestão direta e maciça do capital sobre a Universidade.”* (COGGIOLA, 2001:11).

Algumas propostas alternativas ao modelo de avaliação “proposto” pelo Banco Mundial, estão sendo apresentados pela União das Universidades da América Latina (UDUAL), que propõe um modelo de avaliação multi-ideológico, multi-dimensional, respeitando a diferença entre as instituições. Porém, *“No Brasil, em parte por inércia institucional, mas sobretudo pela política de autoridades federais e estaduais, educacionais e universitárias, a avaliação tem tomado um caráter completamente diferente, a começar pelo estabelecimento do princípio inadmissível que vincula avaliação institucional – que no modelo supracitado é só subsídio para a avaliação institucional – o salário, fazendo da avaliação um instrumento de punição (e, eventualmente, sobretudo no caso dos funcionários não-docentes, de demissão) e não de planejamento, que geralmente, por outro lado, não existe.”* (COGGIOLA, 2001:12).

Para Sobrinho (1999) significa dizer que a avaliação é uma “prestação de contas”: *“A medição e sua expressão numérica permitem a comparação das instituições e a produção de hierarquias, produzindo instrumentos tidos como objetivos e confiáveis para a alocação orçamentária, no caso das instituições públicas. (...) A hierarquização tem valor político, pois induz as universidades a se enquadrarem em uma certa lógica de sociedade dominada pelo valor da competitividade, e produz importantes efeitos econômicos.”* (SOBRINHO, 1999:64).

No caso das instituições públicas, a avaliação apresenta efeitos ainda mais privatizantes, em especial quando *“... passa por asfixias orçamentárias, submete-se às regras do mercado, tendo que competir com outras instituições semelhantes e até mesmo com empresas, precisa complementar seus recursos através de relações mercantilistas de*

propostas de reforma institucional implicam a introjeção dos valores e pautas do mercado no seio da gestão pública.” (CORAGGIO, 1998:94).

venda de serviços, enfim, deve passar pelas provas da economia neoliberal.” (SOBRINHO, 1999:65).

2.3. O que dizem os representantes do MEC?

Segundo Maria Helena Guimarães de Castro (1999), Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), a educação deve ser entendida como um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável e equitativo dos países, o argumento é utilizado pelos representantes governamentais para justificar os processos avaliativos implantados, apontando para uma maior vantagem comparativa dos países e das empresas para enfrentar a competitividade internacional.

Nesse sentido, adotado pelo governo, a educação tornou-se (só agora) um critério definidor do desenvolvimento nacional. Responsável pela classificação nacional nos melhores ou piores países do mundo. Obviamente, o interesse dos governantes está vinculado aos critérios internacionais de “rankiamento” de países, ligado as questões de financiamento, como vimos anteriormente. Por isso nos discursos e nas políticas, podemos observar que a educação tornou-se num indicador importantíssimo no estabelecimento dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) medido pelos organismos internacionais anualmente.

Os países com maiores taxas de escolaridade ocupam os melhores lugares no “ranking”, já os países com maiores taxas de analfabetismo e de população com poucos anos de estudo, ficam em posições mais modestas. Segundo esses índices, maiores taxas de educação da população resultariam em melhores condições de vida. Assim, os países não são mais classificados em países desenvolvidos, países subdesenvolvidos ou em países em desenvolvimento. A partir desses indicadores, os países possuem melhores ou piores condições de vida.

Essa proposição resulta num argumento bastante simples e limitador, não correspondendo com diversas realidades vividas em diversos países, bem como no Brasil, de que é o nível de escolaridade que determina o nível de empregabilidade dos indivíduos. Países com uma população com altas taxas de escolaridade, podem apresentar percentuais de desemprego bastante altos (ver o caso da Alemanha e dos Estados Unidos).

Nesse sentido, a educação assume um papel-chave: diminuir o grau de desigualdade social promovendo a distribuição de renda (através do emprego). As políticas dos organismos internacionais nos anos 80, centradas na reforma econômica e do Estado, foram alteradas nos anos 90, que prioriza a redução das desigualdades, resgatando o papel das políticas sociais. *“... conjuga a busca de eficiência econômica com a promoção da equidade e da cidadania.”* (...) *“O argumento central que se pretende desenvolver pode ser formulado nos seguintes termos: se há um círculo virtuoso entre educação, equidade e desenvolvimento sustentado, a efetividade deste processo depende, cada vez mais, da expansão da qualidade do ensino ofertado. Isso porque só será cidadão pleno – participando ativamente do mundo social, do trabalho e da política – aquele que desenvolver as competências básicas exigidas para a sua inserção na sociedade do conhecimento, que incluem: capacidade para resolver problemas; autonomia para buscar informações; capacidade de fazer escolhas e tomar decisões. Formar cidadãos com este perfil será o principal; desafio da educação no próximo século.”* (CASTRO, 1999:6).

Castro (1999) coloca a questão da universalização do ensino fundamental como uma das prioridades do Ministério na implementação dos processos avaliativos (a partir de 1996). Segundo ela, os dados das avaliações demonstram que a priorização desse grau de ensino, resultou em: a) declínio das taxas de repetência, evasão e distorção da relação entre idade/série (princípio de **eficiência**); b) atendimento dos padrões mínimos de **qualidade**, através da implantação de jornada escolar de, no mínimo de 5 horas, e políticas de formação e valorização do magistério, além de programas de aceleração da aprendizagem; c) aumento do “sucesso escolar”, através da promoção da permanência e da aprendizagem dos alunos.

Com relação ao ensino superior, os dados, segundo a autora, apontam uma razoável expansão do sistema educacional brasileiro, porém qualitativamente, apontam problemas de qualidade e equidade no sistema. Em 1998, a rede pública de ensino superior possuía 804.729 estudantes matriculados, correspondendo à 37,8% do total de matrículas nesse grau de ensino; tendo, no total das matrículas do sistema nacional de educação que abrange todos os graus de ensino (1º, 2º e 3º graus), nesse anos, 53 milhões de alunos matriculados (menos de 1/3 da população nacional). Esses dados colocam o Brasil numa situação ruim internacionalmente, pois, neste nível, os índices são obtidos através da Taxa de Escolarização Bruta, medida pela relação entre o total de matrículas e o total da população entre 20 e 24 anos. A taxa internacional demonstra que o Brasil (13%) tem uma das menores taxas da América Latina, inferior à Argentina (39%), ao Chile (27%) e, também, à Bolívia (23%).

Outro indicador internacional é a taxa de escolarização líquida na faixa etária de 18 a 21 anos. Esta é utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse indicador o Brasil (6,1%) está muito abaixo da taxa média dos países membros da OCDE (23,2%), e também abaixo da Argentina (22,4%) e do Uruguai (11,3%). Esses dois indicadores demonstram as condições de baixa capacidade da educação brasileira no “ranking” da competitividade internacional.

Sem nenhum pudor, ou “disfarce”, o MEC, através do discurso de seus representantes, utiliza-se dos parâmetros internacionais na avaliação do sistema educacional nacional, deixando evidenciado a sua concordância com as políticas impostas pelos organismos internacionais (Banco Mundial e a OCDE, por exemplo). *“O tamanho do sistema também se tornou insuficiente para atender às necessidades de desenvolvimento social e econômico do País. A nova dinâmica de expansão do ensino médio e a crescente seletividade do mercado de trabalho – que exige mão-de-obra de alta qualificação profissional – tende a exercer uma pressão cada vez maior sobre o ensino superior, exigindo a ampliação das vagas, a diversificação dos cursos, a flexibilização dos currículos, a melhoria da qualidade do ensino superior e a parceria com o setor produtivo.”* (CASTRO, 1999:16).

Para atingir os padrões internacionais os processos avaliativos são fundamentais para os objetivos do Ministério: a melhoria da qualidade e a busca da equidade: *“Saber o que e como os alunos estão aprendendo, quais as escolas que são mais efetivas e por que apresentam um desempenho melhor; discutir o novo perfil do professor e a matriz organizacional da escola; criar mecanismos que garantam a equalização das condições de oferta do ensino público e que promovam o sucesso escolar ...”* (CASTRO, 1999:16).

Utilizando as palavras do próprio Ministro da Educação : *“... devemos nos dar conta de que hoje, há um novo mundo, e este novo mundo requer duas grandes características do sistema educacional: a educação geral para todos é condição essencial para a própria sobrevivência do país; e, em segundo lugar, é necessária a integração entre educação geral e preparação para o mercado de trabalho.”* (SOUZA, 1999:24).

Sobre o ensino superior, as determinações são bastante claras: busca da expansão e diversificação do ensino superior: predominantemente profissionalizante – o acesso (novas formas de seleção (ENEM) e flexibilizar o reingresso), a diversificação curricular (criação de novos cursos, e revisão dos currículos tradicionais – Cursos Sequenciais²⁸ (entram também ensino à distância²⁹) e o financiamento do sistema³⁰.

Quanto à Universidade, o Ministro parece não abrir mão de seu papel central, no sistema: *“A necessidade premente de expandir o sistema de ensino superior não pode nos levar a descuidar o caráter específico da Universidade, seja ela pública ou privada, que constitui um segmento particular e muito especial do sistema. A universidade brasileira terá que preservar e aprofundar o seu papel nucleador do sistema, como unidade de ponta no ensino, na pesquisa e na extensão. A diversificação dos modelos institucionais, que é*

²⁸ *“... cursos específicos de curta ou média duração, sobretudo se adotados currículos modulares, oferecendo certificações intermediárias que podem ser acumuladas para a obtenção do diploma final.”* (SOUZA, 1999:30).

²⁹ *As novas tecnologias e a educação à distância: “Recentemente estabelecemos as normas para credenciamento das instituições e autorização dos cursos de graduação, no ensino superior, e dos programas de educação profissional e de jovens e adultos.”* (SOUZA, 1999:32).

³⁰ *“... ou pelas contribuições dos alunos ou pelas dotações orçamentárias dos governos.”* (SOUZA, 1999:31).

permitida e estimulada pela legislação em vigor, visa pôr em evidência as características da instituição universitária. Para consolidar e aprofundar ainda mais estas características é necessário assegurar as condições para que as universidades brasileiras ampliem o seu já importante papel na pós-graduação e na produção científica e tecnológica.”

“É importante assegurar para as universidades um financiamento estável e previsível, com maior autonomia de gestão administrativa e financeira, mas também com mecanismos de cobrança de maior eficiência no uso dos recursos e maior eficácia/relevância dos seus produtos para a sociedade.” (SOUZA, 1999:31-32).

São esses os princípios que regem as ações do MEC nos últimos anos. No ensino superior as ações implantadas no período de 1995-1998, correspondem, segundo os representantes do Ministério, à políticas de descentralização, promoção da equidade e o fortalecimento da escola pública. As políticas de expansão e melhoria do ensino superior, do período, basearam-se na reorganização do sistema (Decreto no. 2.306/97): *“... diversificação institucional, criando as novas modalidades jurídicas dos Centros Universitários e das Faculdades Integradas; estímulo à expansão de vagas, conferindo maior liberdade para a criação de novos cursos por instituições não-universitárias que se destaquem pela qualidade do ensino medida em avaliações periódicas; garantia do direito dos alunos de se informarem sobre as condições e o desempenho das instituições, tornando obrigatório a publicação anual de catálogo geral sobre os cursos oferecidos, perfil do corpo docente, infra-estrutura disponível (laboratórios, bibliotecas etc.).” (CASTRO, 1999:20).*

Outras medidas tomadas pelo governo brasileiro em relação ao ensino superior, apontadas pelos representantes do MEC como positivas para atingir os padrões internacionais, são: as novas Diretrizes Gerais dos Currículos de Graduação; Gratificação de Estímulo à Docência (GED); programas de qualificação do corpo docente (via PICDT e Bolsas no Exterior); aumento do número de Bolsas da Capes (de 16.906 em 1994, à 19.764 em 1997, chegando à 1.535 bolsas no exterior em 1996); 8.871 (em 1998) concursos para professores (correspondendo à 21% de renovação); investimentos em infra-estruturas das

IFES, atualização do acervo de livros (graduação), redes de informação e aquisição de equipamentos para laboratórios de graduação e Hospitais Universitários; aprovação da Lei no. 9.192/95, estabelecendo novos critérios para a escolha dos dirigentes e órgãos colegiados; avaliação da pós-graduação.

Segundo Castro (1999) as medidas mais urgentes e significativas correspondem ao novo processo de credenciamento das instituições de ensino superior, nova estrutura curricular, o crédito educativo, os cursos à distância e o uso de tecnologias de ensino. Essas medidas, segundo a autora, visam reformar o sistema visando à qualidade e a equidade, para tanto os padrões de “*rankings*” (ou “*standards*”) servem como mecanismo indutor da melhoria da qualidade da educação; referências para o desenvolvimento curricular, livros didáticos. Materiais pedagógicos e metodologias de ensino. “... *orientam ações em favor da igualdade de oportunidade ...*” (CASTRO, 1999:36).

Em suma, os representantes governamentais, repetem integralmente as diretrizes internacionais na busca de colocar o sistema de ensino brasileiro na concorrência internacional. Forjando por um lado um discurso de crescimento e melhoria da qualidade do ensino, e por outro lado, a idéia de que o ensino brasileiro está muito distante do modelo internacional.

Esquecem assim, que muitas são as pesquisas e os pesquisadores brasileiros que desenvolvem pesquisas nos maiores institutos científicos e tecnológicos do mundo; que em muitas áreas o Brasil desenvolve pesquisas “de ponta”. Nivelar por baixo, significa ignorar as grandes instituições de ensino que o país possui, e nivelar por cima é reduzir o sistema a um conglomerado de instituições. Por isso, essa visão única, de um sistema educacional, de uma política educacional, para um país de tamanha extensão e diversidade, só pode resultar num discurso distante da realidade, ou melhor, das muitas realidades.

Capítulo 3

Os Princípios das Políticas de Ensino Superior

Dentro das discussões suscitadas pela implementação das políticas destinadas ao ensino superior, em especial as ações que dizem respeito aos mecanismos de avaliação contínua, observa-se que uma seqüência de princípios políticos compõem o quadro resultante. Porém, cada um desses princípios parece ganhar novo significado dependendo dos atores envolvidos.

A teia de problemas suscitados nos debates sobre o ensino superior brasileiro, além de dificultar as análises, tende a tornar as soluções mais complexas, difíceis de serem determinadas e de surgirem propostas concretas. Por isso, buscaremos os princípios políticos que regem a atual configuração do sistema, na tentativa de clarear e compreender sua própria estrutura.

Nesse capítulo trataremos de forma mais específica os princípios políticos, por nós identificados como os mais significativos na composição do atual cenário do ensino superior brasileiro (pós LDB/96). Outros princípios podem ser encontrados, porém optamos pelos princípios mais evidentes e que correspondem à questões de formação de hierarquias entre as instituições que compõem o atual sistema de ensino superior. Além, é claro do **princípio da Avaliação** (tratado no capítulo anterior) identificamos como os pilares centrais das políticas adotadas pelo governo pós LDB/96, o **princípio da Autonomia Universitária** e o **princípio da Qualidade do Ensino Superior**.

3.1. Autonomia Universitária

“Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

- I – criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;*
- II – fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;*
- III – estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;*
- IV – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências seu meio;*
- V – elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;*
- VI – conferir graus, diplomas e outros títulos;*
- VII – firmar contratos, acordos e convênios;*
- VIII – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;*
- IX – administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;*
- X – receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.*

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino

e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

- I – criação, expansão, modificação e extinção de cursos;*
- II – ampliação e diminuição de vagas;*
- III – elaboração da programação dos cursos;*
- IV – programação das pesquisas e das atividades de extensão;*
- V – contratação e dispensa de professores;*
- VI – planos de carreira docente.*

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício de sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

- I – propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;*
- II- elaborar o regimento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;*
- III – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimento referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;*
- IV – elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;*
- V – adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;*

VI – realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII – efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.” (Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96).

A questão da Autonomia Universitária recebe um tratamento diferenciado dentro do debate sobre o ensino superior, mais pelo tamanho do debate instaurado do que pela sua posição hierárquica dentre os demais princípios. Isso porque, ao tratar-se de autonomia universitária, o debate limita-se à uma parte – muito importante por sinal – do total do sistema. Do total de aproximadamente 1200 instituições de ensino superior brasileiras, as universidades totalizam cerca de 160 instituições, ou seja, as universidades correspondem à aproximadamente 13% do sistema de ensino superior brasileiro.

Acrescente-se a isso, os Centros Universitários – CUs - criados pela LDB/96 correspondendo às instituições universitárias, regidas, também, pelo princípio de autonomia. Os CUs fazem parte da política de expansão do sistema, um dos pilares principais da atual gestão do Ministério. Em 2000, em apenas quatro anos de criação, já haviam no Brasil mais de 50 CUs, todos privados. Em geral trata-se de instituições formadas pela agregação de pequenas faculdades e escolas privadas de ensino superior, unidas em uma forma administrativa única, visando o regimento e *status* jurídico de instituição universitária.

Nesse sentido, o princípio de autonomia apesar de não abranger todo o sistema de ensino superior brasileiro, pela dimensão do debate que se instaurou à partir de 1991 (com a proposta de LDB da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES),

extrapolou os muros universitários e tornou-se ponto fundamental na aprovação da LDB/96. Por isso, não é nenhum exagero elegermos a questão da autonomia universitária como um dos princípios políticos de maior relevância no atual cenário do ensino superior brasileiro.

Nesse sentido, as ações adotadas visam mais o controle e a sanção, que a melhora efetiva das instituições que compõem o sistema. Os critérios avaliativos visando o credenciamento e o credenciamento de cursos e de instituições, servem, assim, como fins políticos (atendimento aos interesses locais e regionais) e não como meios de uma real avaliação do sistema. A questão da autonomia coloca-se, assim, no centro do debate sobre o sistema de ensino superior brasileiro como um todo, pois é ela quem vai definir quais as instituições que poderão ou não ser punidas.

Mais do que uma simples definição dos três tipos de autonomia (autonomia administrativo-financeira, autonomia didático-pedagógica e autonomia plena) a questão fundamental no debate, é que a autonomia plena proposta pelo Ministério da Educação (MEC) visa a aumentar a eficiência e o nível de responsabilidade social das universidades, dirigido basicamente às públicas; em outras palavras, ela representa a *accountability* do sistema de ensino superior; redefinindo a institucionalidade das relações entre Estado e Universidade, criando uma relação diferenciada entre as universidades públicas e privadas (RANIERI, 2000).

“O grande paradoxo brasileiro, porém, é que o princípio de autonomia universitária, inscrita na Constituição de 1988, tornou-se letra morta para as instituições públicas federais submetidas a controles kafkianos, enquanto que as universidades privadas, uma vez reconhecidas pelo governo, passam a gozá-la plenamente imunes a qualquer controle governamental.” (TRINDADE, 1999:29).

Nesse sentido, a relação autonomia/avaliação forma um eixo riquíssimo de debate, pois os fundamentos dessa relação enfocam as questões de desigualdades institucionais e sociais. As desigualdades institucionais – entre instituições públicas e privadas,

universidades, faculdades isoladas, centros universitários ou estabelecimentos isolados – podem ser compreendidas juridicamente: o conceito jurídico de Autonomia (auto = próprio e nomia = lei, regra), significa regra própria, “direção própria do que é próprio”. *“Próprio da universidade, pública ou privada, é a produção, o desenvolvimento e a transmissão de conhecimentos, a partir da reflexão sobre a sociedade em que se insere. Esta é a sua finalidade social, fator determinante da autonomia que lhe é concedida pelo artigo 207, da Constituição Federal, e que se justifica e se legitima em face dos objetivos fundamentais da República, discriminados no artigo 3º, da Constituição Federal, dentre eles, em especial, a construção de uma sociedade livre e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e regionais.”*

“A autonomia, enfim, consiste em poder de autonormação exercitável dentro de determinados limites, sendo que suas dimensões, em relação às universidades públicas e privadas, variando apenas em razão do regime jurídico a que se submetem.”

“E isso porque a atuação autônoma de ambas sempre se dará em face ao Estado. Com efeito, o Estado é quem lhes outorga a autonomia, quem autoriza ou avalia o seu funcionamento (CF, artigo 209, II); credencia as instituições; avalia e reconhece os cursos oferecidos (CF, artigo 206, VII; LDB, artigo 46).” (RANIERI, 2000:220).

Na concepção da Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior (ANDES) a universidade pública precisa ser autônoma em relação ao Estado, isso porque sempre foi compreendida como extensão administrativa do poder estatal; enquanto a universidade particular deve ser autônoma em relação à mantenedora; garantindo à ambas a independência frente à poderes políticos e empresariais. Autonomia deve ser entendida como **Independência**, ou seja liberdade com responsabilidade, diferente do seu significado para o governo, como competência e sucesso em conseguir verbas para se auto-financiar.

Na defesa da autonomia universitária, do lado dos movimentos docentes e estudantis, o conceito compreende autonomia como capacidade de se auto-gerir, como capacidade de explorar positivamente as diferenças institucionais e as distintas vocações

acadêmicas, como capacidade de tomar decisões e de resolver seus problemas internos, como responsabilidades acadêmicas e sociais, como liberdade de pensamento e produção de conhecimentos. Nas palavras de Gilberto Velho (1998): “autonomia como valorização do conhecimento como um fim em si mesmo”.

Porém, autonomia é muito mais que simples liberdade “..., *agir de forma autônoma é agir segundo princípios que aceitaríamos na qualidade de seres racionais livres e iguais, e que devemos entender desse modo. Além disso, esses princípios são objetivos. São princípios que gostaríamos que todos (inclusive nós mesmos) seguissem se assumíssemos juntos o ponto de vista geral adequado.*”, (RAWLS, 1997:575). Ou seja, é condição essencial na construção de sociedades democráticas, servindo como princípio moral e ético de formação de cidadãos (ou instituições) capazes de perceber seu papel e função na composição social.

Muito se tem falado sobre a dificuldade que as universidades e as demais instituições de ensino superior estão encontrando na definição de suas missões institucionais, de seu papel social, de sua identidade. Quando “abre-se mão” das concepções que formaram um princípio moral, os riscos de vermos desvirtuado esse princípio são grandes, tornando-se um princípio anêmico de justiça social que perde sua potencialidade política para a esfera do mercado.

“A atribuição da autonomia universitária depende da avaliação, realizada pelo poder público, e é óbvio o interesse das empresas dedicadas ao ensino superior em poderem contar com a ampla autonomia de gestão oferecida pela lei às universidades, razão pela qual se empenham em deter poder político nas instâncias decisórias...” (MENEZES, 2000:42). Essa denúncia feita por Menezes coloca em questão outros pontos importantes da discussão sobre a relação autonomia/avaliação - como os pontos de interesses que compõem a formulação e a implementação de políticas. Nesse sentido, a questão da autonomia extrapola a distinção jurídica entre instituições públicas e privadas, apontando para as diferentes formas de compreender o que seja a autonomia universitária

para as universidades públicas e as privadas na constituição de suas identidades institucionais.

Para as instituições públicas autonomia é mais que uma formulação legal, é parte fundamental na construção de sua identidade. A identidade de uma instituição compõe, por sua vez a identidade da comunidade que a forma, baseando-se em princípios como liberdade, independência, capacidade de decisão, espírito crítico, etc. São esses princípios que formam a universidade pública autônoma garantida pela Constituição Brasileira de 1988. Resultado de lutas históricas e da composição de uma instituição que atravessou séculos buscando essa identidade.

Já as instituições privadas entendem autonomia como ganho de competitividade. Na lógica de mercado em que estão inseridas, o conhecimento não é um fim mas sim um meio de garantir suas existências. É a lei da oferta e da demanda que cria e gere essas instituições e não princípios morais como no caso das instituições públicas. Não que isso seja condenável por si só – o que muitas vezes pode ser –, mas basta dizer é que se trata de identidades diferentes, portanto com diferente compreensão do que seja uma instituição autônoma. E a expansão do sistema nos últimos anos, dependendo da natureza administrativa das instituições, demonstra a concepção do governo sobre as diferentes instituições.

Quadro 3.1 - Evolução do Número de Instituições Universitárias por Natureza Administrativa no Período de 1997 a 2000.

Instituição	Universidades																Centros			
	Federal				Estadual				Municipal				Privada				Universitários			
Ano	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00
Total	39	39	39	39	30	30	30	30	08	08	03	02	73	76	83	85	*	*	39	50

Fonte: Censo do Ensino Superior 1997, 1998, 1999 e 2000. INEP/MEC.
 * Nesses anos houve a agregação dos dados dos centros universitários e das faculdades integradas.

Essa distinção entre a concepção de autonomia pelas instituições públicas e as instituições privadas é de grande importância para nossa pesquisa pois demonstra como a questão da autonomia se insere nas políticas de expansão desse grau de ensino. Observando-se a evolução do crescimento do número de universidades privadas em detrimento de uma estagnação e até diminuição das universidades públicas, políticas destinadas à manutenção de um sistema de ensino que privilegie o princípio ético-político da autonomia transforma-se em debate entre interesses políticos e interesses econômicos, na contenção de privilégios às instituições, em especial às instituições privadas, voltadas à interesses privados.

Nesse sentido, não é de se estranhar que a concepção de autonomia universitária proposta pelo MEC, corresponda mais à uma desregulamentação (ou flexibilização) gestora das universidades, visando à política de “atendimento ao cliente” e aos programas de “qualidade total”, característicos do gerenciamento empresarial, do que ao princípio ético de uma instituição que deve conceber sua “lei própria” como mecanismo em prol da instituição, de seus funcionários e usuários.

Talvez a diferença na concepção da demanda – se a sociedade em geral ou a clientela específica – seja decisiva na compreensão do que seja a proposta de autonomia universitária instituída pelo MEC. Dentro de uma política de expansão do sistema é necessária a reformulação de certas concepções políticas. Se de um lado o Ministério não altera o número de instituições para atender a sociedade em geral, ele precisa favorecer, por outro lado, a ampliação da demanda de clientes para preencherem às vagas nas “empresas universidades” (que aumentaram em apenas quatro anos mais de 16% do número de universidades)³¹. Acrescente-se a isso, os Centros Universitários que surgiram pós LDB/96 e em 2000 já totalizavam mais de 50 instituições, todas privadas.

³¹ Cabe aqui, uma pequena observação feita pela Prof.a. Enuncie Durhan, ao deixar a presidência do Conselho Nacional de Educação em julho de 2001, de que está havendo o abuso de autonomia por parte de algumas universidades privadas na criação de dezenas de cursos ilegais. (Universidade on-line).

As diferentes concepções de autonomia universitária respondem às diferentes atividades autônomas desenvolvidas pelas instituições universitárias. A **autonomia didático-científica**, estabelece:

- a) a política de ensino, pesquisa e extensão;
- b) a criação, modificação ou a extinção de cursos e habilitações;
- c) a organização, avaliação e reformulação dos currículos dos cursos;
- d) o estabelecimento de regimes escolares e didáticos;
- e) a fixação de critérios de seleção, admissão, promoção e habilitação de alunos;
- f) conferir graus, diplomas, títulos e outras;
- g) a produção de pesquisas, desenvolvimento de tecnologias e atividades de extensão.

Quanto à **autonomia administrativa** pode-se citar:

- a) a aprovação e a alteração do Estatuto, do Regimento Geral e os demais ordenamentos normativos;
- b) a organização e o encaminhamento de listas tríplices para a nomeação de reitores e vice-reitores.

Dos tantos aspectos pertinentes à **autonomia de gestão financeira e patrimonial**, destacamos:

- a) a administração e disposição de seu patrimônio;
- b) a aceitação de subvenções, doações, legados e cooperação financeira provenientes de convênios e acordos com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
- c) a elaboração do orçamento de sua receita e despesas;
- d) a administração de seus próprios rendimentos;
- e) fazer empréstimos para o atendimento de suas necessidades.

A **autonomia disciplinar** consiste em:

- a) estabelecer critérios e normas que promovam o respeito e o relacionamento entre os membros da comunidade universitária;

- b) estabelecer medidas que estimulem o cumprimento das normas estabelecidas;
- c) adoção de regime, sanções e recursos cabíveis.

Há uma série de questões que são suscitadas pela discussão sobre a autonomia universitária³², onde observamos a criação de obstáculos ao desenvolvimento de uma autonomia plena, que considere a instituição como um todo e capaz de se “auto-gerir” com consciência de seu papel social, político, cultural, filosófico, bem como sua importância no desenvolvimento nacional e na construção de uma sociedade mais justa. São pontos cruciais nos debates sobre a autonomia universitária, questões como:

a) **autonomia para criar, alterar e extinguir cursos.** A autonomia universitária é limitada a sua sede. (LDB, art. 53, I). Portanto, se a IES atua fora dos limites administrativos do município em que tem sede, deve explicitá-lo no estatuto, ou, pelo menos, deve explicitar a possibilidade de atuação fora de sua sede, mediante prévia autorização na forma da lei;

b) **autonomia para fixar currículos.** A autonomia da universidade para definir os currículos de seus cursos de graduação está limitada às diretrizes curriculares fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (Lei 9.131, art. 9º, § 2º, c). A limitação tem fundamento na regra dos art. 9º, VII, e 53, II, da LDB.

c) **autonomia na escolha de dirigentes.** As IFES devem escolher seus dirigentes nos termos do que estabelece a Lei n.º 9.192/95, regulamentada pelo Dec. n.º 1.916/95. A regra estatutária deve atuar no plano operacional, além de definir a respeito da consulta prévia à comunidade universitária.

Santos (a1998) aponta duas ameaças à autonomia: *“Primeiro, a do Estado. O recente projeto de lei sobre a autonomia universitária revela tais ameaças: as privadas ficaram de fora da regulamentação estatal; a questão do financiamento respeita apenas*

³² Para saber mais sobre a proposta do MEC sobre a autonomia universitária sugiro um trabalho elaborado pela Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina – APUFSC, em 2000. Ver referências bibliográficas.

um fundo de dez anos, não se sabendo o que vai ocorrer depois desses dez anos; a questão do financiamento estável fica ameaçada; a questão dos salários e das aposentadorias também não fica resolvida, e tampouco há propostas de como evitar que esse patrimônio público se dissolva. (...) Segundo, há o aspecto da extraterritorialidade, não pensando na universidade de hoje, mas na do futuro: se uma universidade tiver alguns grupos de excelência, isso será ótimo para tais grupos, mas, e os outros?" (126).

Santos levanta uma outra questão importante que suscita a questão da autonomia, e do sistema de ensino superior brasileiro: a criação de Centros de Excelência. A definição precisa do que venham a ser esses centros é bastante ambígua, pois o MEC não deixa claro o conceito. As instituições gostam de utilizá-lo em suas referências, os pesquisadores divergem quanto aos critérios de sua utilização, enfim, não se tem uma idéia muito clara acerca do que sejam, mas o princípio "excelência" está sendo inserido aos poucos na vasta literatura sobre o ensino superior brasileiro. A definição mais utilizada é a que os Centros de Excelência são instituições que atingiram (nos parâmetros das avaliações feitas pelo MEC) indicadores de competitividade próximos aos critérios internacionais.

3.1.1. O Princípio de Excelência

O princípio de excelência adotado pelas ações governamentais nos últimos anos está associado ao "rankiamento" das instituições de ensino superior. Os centros ou "ilhas" de excelência correspondem às instituições que atingiram os conceitos mais altos nos processos avaliativos, correspondem a pouco mais de meia dúzia de instituições³³, onde os indicadores de pesquisa (muito mais que o de ensino ou o de extensão) obtém os resultados mais significativos do sistema.

³³ Segundo Velho (1998), são centros de excelência: a Universidade de São Paulo – USP, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Por se tratarem de instituições com tradição e elevado desempenho na produção científica e tecnológica nacionais, esses centros (ou “ilhas”) são constituídos, basicamente, por instituições públicas, (onde a associação do ensino, pesquisa e extensão, possibilitam um desempenho muito superior aos das instituições dedicadas à atividades específicas), ou seja, possuem uma pós-graduação bastante expressiva no sistema educacional, científico e tecnológico. Portanto, trata-se de uma “hierarquização” baseada em critérios de produção acadêmica (corpo docente qualificado é o principal requisito dessa concepção de excelência).

Assim sendo, o princípio de excelência, assim como o princípio de autonomia, está intimamente ligado à concepção de instituição universitária. Por um lado pelo desenvolvimento de atividades agregadas (ensino, pesquisas e extensão), por outro lado pelo seu atrelamento às políticas de Ciência e Tecnologia nacionais através do artigo 86 da LDB/96:

“Art. 86. As instituições de educação superior constituídas como universidades integrar-se-ão, também, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica.” (Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96).

Assim, segundo a LDB as instituições que desenvolvem pesquisas são instituições universitárias, sendo a sua regulamentação responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura – MEC e do Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT. Porém, as distinções sobre qual ministério é responsável por essa ou aquela atividade universitária não é clara. Podemos perceber que a distinção das responsabilidades está mais atrelada às questões de financiamento das diversas atividades, do que da concepção própria do que seja uma instituição universitária (ver Capítulo 1, a Universidade Prestadora de Serviços).

O MEC compreende que a política de **excelência** deve ser entendida como:

- a) a promoção da autonomia plena de gestão administrativa e financeira das universidades federais;

- b) a concessão da autonomia de gestão administrativa concedendo poder sobre a política de pessoal, incluindo contratação e remuneração;
- c) administração autônoma do orçamento repassado pela União;
- d) comprometimento da União na atualização dos gastos anuais com as IES;
- e) a distribuição dos recursos deve levar em consideração a avaliação do desempenho de cada instituição e o MEC deverá estimular a eficiência na aplicação dos recursos públicos;
- f) as universidades devem buscar fontes adicionais de recursos junto à iniciativa privada e à outras esferas do Poder Público;
- g) as IES federais manterá os cursos de graduação, mestrado e doutorado gratuitos;
- h) os hospitais universitários estarão subordinados às universidades, mas terão autonomia administrativa com gestão profissional.

A idéia de **excelência** é uma importante característica do atual sistema, pois criou-se uma relação de competitividade entre as instituições – tanto públicas como privadas – para a obtenção desse título. De um modo geral, a obtenção da excelência apresenta-se como uma disputa inter-institucional por prestígio e por atrativos financeiros nas avaliações implantadas e/ou por pesquisas encomendadas, onde os resultados são apresentados de forma a favorecer – ou instituir – uma posição hierárquica.

3.1.2. O Financiamento do Sistema de Ensino Superior Brasileiro

A relação autonomia e financiamento apresenta-se como ponto central de toda discussão sobre autonomia universitária. A inexistência de uma política clara de financiamento, limita a autonomia universitária à autonomia para gerir recursos, não resultando em autonomia para captá-los (função própria do Estado). Nesse sentido, as instituições “autônomas” devem compreender-se autônomas dentro dos limites orçamentários impostos (medido, em geral, pelo número de estudantes de cada curso).

Essa proposição do Ministério implica na adoção do modelo inglês³⁴ de financiamento da educação superior, em que cada instituição do sistema gere suas próprias finanças, porém, encontram-se amarradas à um sistema que vincula os recursos ao número de estudantes de cada curso, forçando às instituições à ampliarem seu número de vagas para poderem garantir uma ordem de recursos razoável para a sua manutenção.

Assim, com vias à distribuir os recursos financeiros entre as instituições de educação superior, a utilização do “*ranking*” resultante das avaliações do sistema nacional, onde as instituições estão classificadas por ordem de desempenho institucional, segundo os critérios estipulados pelo próprio MEC, a questão do financiamento apresenta-se como o mecanismo **punidor** ou **premiador** institucional. Nesse sentido, através da distribuição de recursos o Ministério exerce sua autoridade e sanciona suas ações, através justamente das questões econômicas, e não, como era de se esperar, por questões educativas.

Como alternativa aos baixos índices de financiamento destinados pelo Poder Público às instituições³⁵, o Ministério apresenta a cobrança de mensalidades como uma possibilidade de arrecadação de recursos. Porém, como ocorreu no Chile, o pagamento de mensalidades não representa mais do que 25% da receita necessária para a manutenção das instituições, além de ser, no caso brasileiro, inconstitucional.

O que o MEC vêm implementando representa um descompromisso do Ministério com o financiamento das instituições (em especial, com as instituições públicas), acarretando em prejuízos ao próprio sistema de ensino superior brasileiro. Além de não garantir a gratuidade do ensino, não assegura o desenvolvimento das IES que compõem o sistema. Os prejuízos dessa política são ainda mais visíveis, nas questões trabalhistas do

³⁴ O modelo inglês consiste na existência de poucas universidades de excelência, organizadas pelo princípio de indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; composto em sua maioria por escolas de 3º grau (Centros de Ensino); o financiamento está vinculado à produtividade das instituições; os recursos são distribuídos pelo número de alunos; o financiamento varia de acordo com o custo do aluno e do curso; as universidades podem cobrar taxas e são liberadas para prestar serviços privados, consultorias, aluguéis, etc.; os funcionários públicos são empregados das instituições, sem estabilidade de emprego; visa o estímulo do aumento do número de graduandos do país; a avaliação é feita por inspeção interna e por auditorias de qualidade; os hospitais universitários – HUs, não fazem parte das universidades; liberdade para a cobrança de mensalidade; a autonomia concedida depende do *status* de cada instituição. (Fonte: Apufsc-Ssind, 1999).

corpo docente das instituições públicas. Acarreta em prejuízo às aposentadorias e aos diferentes planos de carreira e diferentes regimes de contratação adotados³⁵.

“Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II – apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV – prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsa de estudos para a educação básica, na forma de lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.” (Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96).

A possibilidade de transferência de recursos públicos para instituições “não públicas” (confessionais, comunitárias ou filantrópicas), apresenta uma concepção de

³⁵ Segundo a ANDES (1999), o MEC estabeleceu um valor mínimo do repasse da União às Universidades, que equivale a média do que foi repassado nos últimos dois ou três anos à cada instituição.

³⁶ Em nome da política de estabilização econômica o atual governo, para compensar o congelamento salarial aos docentes das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, dos últimos anos, implantou uma política de gratificação (Gratificação de Estímulo à Docência – GED) vinculada à indicadores de produtividade,

autonomia que extrapola as definições de instituições públicas e privadas do próprio Ministério. Isso porque é responsabilidade do Poder Público o financiamento das instituições públicas, a alocação de recursos à outras instituições torna-se um instrumento no favorecimento dos interesses “não públicos” dessas instituições.

No sentido de que, os recursos sendo distribuídos segundo os critérios de desempenho institucional, não diferindo quanto à natureza administrativa das instituições, sendo que as instituições públicas são financiadas exclusivamente pelo Poder Público, enquanto as instituições “não públicas” possuem outras fontes de financiamento, podendo assim elevar seus índices de desempenho em detrimento de uma maior alocação de recursos.

Assim, a “premiação” institucional tende a contemplar os setores “não públicos” do sistema de ensino superior brasileiro, criando e possibilitando a criação e a proliferação de instituições, comprometidas mais com interesses empresariais do que com os interesses educacionais e da sociedade em geral, como vem ocorrendo nos últimos anos. Essas instituições (ver o caso específico dos Centros Universitários, que mesmo tratando-se de instituições universitárias, apresentam características próprias de instituições privadas isoladas – ver Capítulo 4), segundo o “ranking” do próprio Ministério, estão ainda muito longe de satisfazer as concepções de instituições universitárias estabelecidas pelo Ministério. Porém, garantem sua ordem de alocação de recursos públicos e asseguram seu princípio de autonomia.

Outro ponto importante com relação a distribuição dos recursos públicos para o ensino superior, é a criação do Crédito Educativo. O crédito educativo é um sistema de financiamento destinado exclusivamente à estudantes da rede privada de ensino superior, para o pagamento, total ou parcial, das mensalidades cobradas pelas instituições. O estudante adere ao financiamento recebendo uma quantia de recursos mensais que serão pagos nos anos que se seguem à sua formatura.

quebrando a isonomia salarial entre os docentes de carreira do ensino superior da mesma classe, além de não deixar clara a situação dos docentes inativos e os profissionais do 1º e 2º graus.

Assim, o governo garante às instituições privadas o recebimento de recursos provenientes das mensalidades cobradas, diminuindo as altas taxas de inadimplência do setor. A destinação exclusiva do crédito educativo aos estudantes de instituições privadas, demonstra, também, os interesses do Ministério em expandir as vagas desse setor, para o atendimento dos critérios de desempenho impostos pelo próprio Ministério, estabelecendo dessa forma, vantagens para as instituições privadas na obtenção de melhores conceitos nos "*rankings*" institucionais.

Demonstrando assim, que a política de expansão de vagas é regida pelo interesse do setor privado, na ampliação do mercado, e não de uma política de aumento do acesso ao ensino superior, reivindicado pela sociedade em geral (como o MEC costuma argumentar), não é a crescente demanda por ensino superior, proveniente do aumento das taxas de concluintes do ensino médio, que forçam as portas do sistema de ensino nacional, mas os interesses de ampliação e atendimento à clientela que chegam ao "balcão" do ensino superior nacional.

3.2 - Qualidade do Ensino Superior Brasileiro

Sendo um dos pilares das ações do MEC nos últimos anos, a questão da melhoria da qualidade do ensino demonstra com clareza as intenções do Ministério em estabelecer à distinção entre as instituições de ensino e as instituições de pesquisa. Essa noção de qualidade não considera as diversas atividades desenvolvidas nas diferentes instituições, nem as especificidades dessas diferenças. Aplicar uma política de melhoria da qualidade, considerando unicamente as atividades de ensino, é desconsiderar a qualidade da pesquisa, a qualidade da extensão, a qualidade das atividades culturais, a qualidade dos serviços prestados à sociedade (via hospitais universitário – HUs, clínicas odontológicas, clínicas de atendimento psicológico, assessorias jurídicas, entre outras).

Observa-se assim, que como os demais princípios adotados nas políticas de ensino superior, o princípio da autonomia universitária e o princípio da avaliação, a questão da qualidade do ensino estabelece distinções institucionais. É o uso da noção de qualidade do ensino que, prioritariamente, estabelece os critérios de desempenho institucional, que definirão o “ranking” das instituições que compõem o sistema.

Arelada à noção de competência institucional, a questão da qualidade torna-se o principal indicador na definição das atribuições do que seja bom ou ruim, do que seja desejável ou indesejável, do que seja demanda e oferta, do que seja enfim, a missão das instituições do sistema. Para ser considerada uma instituição competente é necessário que responda de forma positiva aos critérios impostos pelo Ministério. Critérios esses que respondem por outro lado aos interesses do mercado.

Os critérios de qualidade adotados pelo MEC podem ser resumidos em dois critérios principais: a titulação do corpo docente e a quantidade de equipamentos disponibilizados por cada instituição (em geral, medido pelo número de computadores e pelo número de livros na biblioteca da instituição). Com relação à titulação do corpo docente, vale observar que, segundo as regulamentações do Ministério, até o final da década da educação (2006),

as IES devem possuir, pelo menos 30% de seu corpo docente com titulação de mestres e doutores. No artigo 66 da LDB/96 está explicitado:

“Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

Parágrafo único. O notório saber, reconhecido por universidades com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico.” (Lei de Diretrizes e Bases – LDB/96).

Nesse sentido, podemos observar que o critério de qualidade considerado a partir da medição da maior ou menor titulação docente, está diretamente atrelado à formação de quadros docentes das universidades brasileiras, que são, em geral, as únicas instituições que oferecem programas de pós-graduação. Então, a qualidade do ensino superior brasileiro está nas mãos das universidades brasileiras, em especial as universidades públicas. Cabe perguntar como essas instituições podem ter sua qualidade medida em pé de igualdade com as demais instituições de ensino superior?

Além disso, observa-se que na compreensão do MEC, as atividades desenvolvidas pelos programas de pós-graduação são, prioritariamente, atividades de pesquisa, distintas das atividades de ensino. Porém, a contratação de docentes para as atividades de ensino deve ser a contratação de docentes com formação em pesquisa. A lógica apresenta-se de forma simples, na concepção do Ministério, professores-pesquisadores são os melhores profissionais.

A definição de “Qualidade”, entendida como competência e excelência, medida pela produtividade, orientada por três critérios: “... ***quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz.***” (Chauí, 1999). Quantidade, tempo e custo são os limites do que seja qualidade institucional para o MEC, não as capacidades, a responsabilidade, a formação dos currículos, a didática utilizada, correspondem aos parâmetros de qualidade da educação.

“A administração eficiente de uma universidade pública se orienta não pelo valor do lucro, mas pelo sentido ético de sua função social. A produtividade e a competência não se reduzem a números e estatísticas, mas devem ser julgadas de acordo com critérios de qualidade científica e de relevância social, de equidade e de pertinência.” (SOBRINHO, 1999:69).

Para pensarmos com responsabilidade a questão do que seja qualidade no âmbito da educação, precisamos distinguir as diversas facetas e os diversos atores envolvidos na relação educação e qualidade. Relação esta, que extrapola o simples “rankiamento” institucional proposto pelas políticas implementadas pelo MEC, por conceberem as diferentes realidades institucionais e os diferentes papéis desempenhados pelas diversas instituições.

Para os administradores públicos, qualidade educativa pode ser resumida em totais de alunos concluentes por ano e pelo número de concluentes que conseguem empregos após formados. Essa concepção de qualidade prioriza a visualização da instituição em termos de produtividade: quantos profissionais são “produzidos” e qual o seu “grau de empregabilidade”. É o sistema de formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho, respondendo mais rapidamente aos índices de qualidade institucional.

Para o corpo docente, qualidade de ensino compreende, em geral: grade curricular específica; materiais e espaços adequados às atividades de ensino, pesquisa e extensão; possibilidades de oferecer palestras, conferências, *wokshops*, seminários e cursos com especialistas das áreas; a existência de núcleos e laboratórios de pesquisa; financiamento para as atividades de pesquisa e de extensão; departamentos organizados; disponibilidade de contratação em tempo integral, para dedicação exclusiva; salários coerentes com sua função; representatividade junto à Administração e à Reitoria; estabilidade de emprego; etc.

Para os estudantes, em geral, qualidade de ensino é encontrada em instituições com quadro docente qualificado; em instituições com espaços adequados (salas de aula amplas, bibliotecas, laboratórios, acesso à computadores, etc.); instituições que possibilitam a

continuidade dos estudos (que possuam cursos de pós-graduação); instituições organizadas, que possibilitem conhecimentos práticos e experimentais, que criem possibilidades de estágios, bolsas de pesquisa, de onde possam sair empregados, ou com condições de concorrerem à um, etc..

Para a sociedade em geral, uma instituição com qualidade de ensino é aquela que oferece atividades variadas; atendimento à comunidade (especialmente via atividades de extensão); que dá respostas sobre a formação de quadros profissionais (cria e oferece profissionais para encontrar soluções aos problemas da vida cotidiana); que consegue empregar seus formandos (grau de empregabilidade); que possibilita o acesso intra-muros (assistir palestras, consultorias, festas, comércio, etc.); que permita o ingresso de seus filhos e parentes em seus cursos (como as questões dos preços de mensalidades e gratuidade do ensino, são consideradas como requisitos de qualidade institucional); etc.

Compreender as diferentes formas do que é considerado qualidade do ensino é fundamental para uma composição mais coerente e justa dos indicadores que deveriam ser considerados. Partindo disso, podemos dizer que a proposta de qualidade educacional do MEC está aquém das expectativas de todos os atores interessados, exceto, é claro, aos interesses dos empresários da educação, que facilmente atingem os critérios impostos, e assim “garantem” seu grau de qualidade.

Através dos dois principais critérios adotados pelo Ministério, do que seja qualidade institucional, formação de um corpo docente qualificado e quantidade de materiais disponíveis, os empresários da educação não encontram grandes dificuldades em atingir os melhores lugares do “ranking”. Atingem o primeiro via contratações temporárias e com baixos salários (especialmente dos profissionais recém formados, com pouca experiência), o segundo critério é atendido facilmente pela compra de livros e equipamentos, em geral via financiamentos com bancos de desenvolvimento.

Como vimos, os critérios adotados para estabelecer o grau de qualidade atingido pelas instituições de ensino superior, são muito mais facilmente atingidos pelas instituições

privadas, pelas facilidades de financiamento e das contratações temporárias, do que pelas instituições públicas, com seus orçamentos reduzidos, pelas dificuldades de financiamentos e pela paralisação nas contratações de novos docentes, bem como pela falta de reajuste salarial, nos últimos anos.

Nesse sentido, podemos dizer que a questão da qualidade do ensino superior, assim como os demais princípios implantados pelo Ministério, via LDB/96, correspondem à uma política de hierarquização e de concorrência institucional, privilegiando em todos os seus aspectos as instituições privadas, os empresários da educação e as demandas do mercado de trabalho, em detrimento de uma educação que realmente atenda aos anseios da sociedade em geral e da comunidade que as compõem.

Capítulo 4

Os Perfis Institucionais

Quando tratamos de avaliações de instituições, surge a necessidade de trabalharmos as diferentes instituições de forma comparativa. Comparando a metodologia adotada (verticalizada, centralizada, unificadora); optamos por uma metodologia que além de avaliar verticalmente, respeita a horizontalidade e as especificidades das diferentes naturezas administrativas (instituições federais, estaduais, municipais e privadas), além dos portes e formas institucionais (universidades, centros universitários, faculdades integradas e estabelecimentos isolados). Para que isso seja possível é necessário a construção de quadros institucionais mais gerais. Por isso, optamos pela constituição de perfis institucionais, os quais nos darão maiores condições de análise.

Como tratamos de basicamente três formas institucionais (assim como apresentados pelo INEP/MEC) – universidades, faculdades isoladas e centros universitários e estabelecimentos isolados -, faremos a identificação dos perfis dessas formas, no decorrer do período em estudo (de 1997 a 2000).

4.1- Perfil Institucional das Universidades

As universidades correspondiam em 1997 à menos de 17% do número total de instituições de ensino superior (IES) no Brasil (das 900 IES apenas 150 tratam-se de universidades). Já no ano de 2000, mesmo com o aumento do número total de IES brasileiras, o percentual de Universidades diminuiu para menos de 14% do total de IES (das 1161 IES existentes apenas 156 correspondiam à universidades). Do crescimento de cerca 22% do total de IES, as universidades tiveram um crescimento de apenas 4%, muito abaixo do crescimento de outras formas institucionais (faculdades isoladas e Cus - 35% e, estabelecimentos isolados - 31,2%).

Para traçarmos o perfil das universidades brasileiras é preciso estabelecer a distinção entre as universidades públicas e privadas, isso porque, diferente das demais formas institucionais, dependendo de sua natureza administrativa (se públicas ou privadas), as universidades apresentam características diferentes e decisivas na configuração do atual sistema de ensino superior brasileiro.

Quanto a relação ao estabelecermos do perfil das universidades brasileiras, é necessário ressaltar que existem três tipos diferentes de universidades públicas no Brasil: Universidades Federais – públicas e gratuitas; Universidades Estaduais – em sua maioria, também, públicas e gratuitas; e, Universidades Municipais – públicas e, em sua maioria, cobram mensalidades. Independente da cobrança ou não de mensalidades, as universidades públicas brasileiras constituem em uma forma institucional específica, de fundamental importância na configuração do sistema de ensino superior, especialmente quanto à pesquisa desenvolvida no país.

As diferentes formas de universidades públicas brasileiras, bem como sua distribuição no território nacional, tornam o perfil da “Universidade Pública Brasileira” uma formação diversificada, composta por instituições diferentes, atendendo à comunidades diferentes. Porém, para efeito de análise, tomaremos seu perfil institucional

de forma generalizadora, levando em conta a especificidade dessa forma institucional dentro do sistema educacional brasileiro como um todo.

Com relação às universidades privadas, elas acompanham a distinção das demais instituições privadas do sistema. Existem quatro formas institucionais (confessionais, comunitárias, filantrópicas e privadas em sentido estrito). As principais universidades privadas do país correspondem as Pontifícias Universidades Católicas (as PUCs), que estão distribuídas em poucas cidades brasileiras.

Em 1997 haviam 77 universidades públicas no Brasil (39 federais, 30 estaduais e 08 municipais), esse número caiu para 71 universidades públicas em 2000 (39 federais, 30 estaduais e 2 municipais). Observa-se assim, que a diminuição se deu na extinção de 06 (seis) universidades municipais (01 na região sudeste e 05 na região sul). É difícil determinar como e por que essas universidades municipais foram extintas ou mudaram sua natureza administrativa (visto que esse tipo de informação não é fácil de conseguir), o que se pode suspeitar é que se tornaram instituições privadas.

Os dados demonstram que a política de expansão do número de IES (tão falada pelo MEC desde a aprovação da LDB/96), não se aplica às universidades públicas. Pelo menos é o que nos parece, tendo em vista que os números sobre a quantidade de universidades públicas no Brasil, desde 1997 mantiveram-se os mesmos, com exceção apenas das universidades municipais da região sul e sudeste. Além do mais, a extinção ou alteração da natureza administrativa de universidades públicas, corre em sentido contrário ao da expansão no número de instituições. Numa medida simples, expandir significa aumentar, ampliar, e não diminuir, reduzir.

Já em relação à expansão das universidades privadas observa-se um crescimento de mais de 16% no total de instituições. Porém, esse crescimento se deu apenas nas regiões sul (foram criadas entre 1997-2000, 8 universidades privadas) e sudeste (no mesmo período foram criadas 4 universidades privadas), nas demais regiões o número de universidades privadas manteve-se o mesmo.

Quadro 4.1.1 – Número de universidades brasileiras por natureza administrativa e por região

	Federal				Estadual				Municipal				Privada			
	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00
Total	39	39	39	39	30	30	30	30	08	08	03	02	73	76	83	85
Norte	06	06	06	06	02	02	02	02	-	-	-	-	01	01	01	01
Nordeste	10	10	10	10	12	12	12	12	-	-	-	-	06	06	06	06
Centro-Oeste	04	04	04	04	03	03	03	03	-	-	-	-	05	05	05	05
Sudeste	13	13	13	13	06	06	06	06	01	01	01	-	46	49	49	50
Sul	06	06	06	06	06	06	06	06	07	07	02	01	15	15	22	23

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

As universidades públicas estão distribuídas de forma desigual no Brasil³⁷, observa-se que em sua maioria localizam-se nas regiões sudeste e nordeste. Em 1997, das 77 universidades públicas existentes no país, 43 delas localizavam-se nessas duas regiões (22 na região nordeste e 21 na região sudeste), correspondendo à cerca de 56% do total das universidades públicas do país. Já em 2000, mesmo com a diminuição do número total das universidades públicas existentes no país, o total dessas instituições nessas suas regiões manteve-se o mesmo.

Uma especificidade dessa distribuição nas duas regiões, é a existência de um maior número de universidades estaduais na região nordeste (12 universidades) do que universidades federais (10 universidades). O que ocorre de forma inversa nas demais regiões do país, assim como na região sudeste, onde existem mais universidades federais (13 universidades) do que universidades estaduais (07 universidades). A distribuição de universidades federais e estaduais entre as regiões acompanham-se de forma paralela, a quantidade de universidades de uma ou de outra instância são semelhantes (exceto nas regiões nordeste e sudeste).

Ainda, com relação à distribuição das universidades públicas no território nacional, observa-se a quase exclusividade de existência de universidades municipais na região sul.

³⁷ Um dado importante e que merece nota, é que em cada estado brasileiro possui, no mínimo, uma Universidade Federal, em exceção à Universidade Federal do Tocantins, onde a sua criação foi aprovada em 2001, estando em construção.

Até 1999 haviam 06 universidades municipais na região sul e 1 na região sudeste, passou-se em 2000 para apenas 1 instituição na região sul. As demais regiões não possuíam e não possuem universidades municipais.

Também, com relação às universidades privadas, assim como as universidades públicas, observa-se que o então crescimento do número total de instituições, deu-se exclusivamente nas regiões sul e sudeste. Esses dados colocam em questão a atual política de expansão do Ministério: **será que a expansão limita-se à essas duas regiões? Será que o Ministério não tem uma política de expansão do sistema como um todo, ou o limite é o sul e o sudeste?**

Quadro 4.1.2 – Número de cursos oferecidos nas universidades brasileiras por natureza administrativas (de 1997 a 2000).

	Federal				Estadual				Municipal				Privada			
	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00
Número de cursos	1263	1279	1614	1861	812	984	1285	1623	250	310	146	76	1738	2018	2736	3263

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

Dos 10.481 cursos de graduação existentes no país em 2000, cerca de 33% (3.560 cursos) são oferecidos pelas universidades públicas, o que demonstra a pertinência dessas instituições quanto ao ensino de graduação, ou seja, 33% dos cursos estão sendo oferecidos em 6% das instituições do sistema. Já as universidades privadas eram responsáveis por cerca de 31% dos cursos oferecidos pelo sistema. Nesse sentido a soma do total de cursos de graduação oferecidos pelas universidades brasileiras chega a mais de 65% dos cursos oferecidos pelo sistema, ou seja, 17% das IES respondem à 65% dos cursos de graduação do sistema.

Outro ponto importante sobre a distribuição dos cursos de graduação nas universidades brasileiras, é a existência de um maior número de cursos nas universidades públicas (3.560 cursos) que nas universidades privadas (3.263 cursos). Pelo menos nessa forma institucional, a oferta de ensino não está destinada quase que exclusivamente nas

instituições privadas, como acontece em outras formas institucionais como os estabelecimentos isolados que veremos mais adiante.

Nesse sentido, a distinção entre instituições de ensino – privadas e instituições de pesquisa – públicas, não corresponde à realidade das universidades brasileiras. Mesmo porque nos cursos de graduação desenvolve-se atividades de pesquisa (monografias, trabalhos de campo, experimentos laboratoriais, estágios supervisionados, bolsas de iniciação científica, entre outras), que devem ser reconhecidas como importantes formas de pesquisa, não só para o estudante, como parte de sua formação profissional, mas também, para o docente e para as instituições, como pesquisa desenvolvida. Considerar as atividades de pesquisa desenvolvidas nas universidades (mais de 90% de toda pesquisa desenvolvida no país), de um modo geral, as atividades desenvolvidas na pós-graduação relegando à graduação as atividades de ensino (geralmente consideradas como atividades complementares do ensino), pode ser compreendido como uma distinção elitista do que seja ensino ou pesquisa, fortalecendo assim, a hierarquização das instituições.

Quadro 4.1.3 – Matrículas em cursos de graduação e de pós-graduação nas Universidades Brasileiras (de 1997 a 2000).

Universidades Brasileiras								
	Públicas				Privadas			
Ano	97	98	99	00	97	98	99	00
Graduação	666.421	804.729	825.182	780.166	660.038	1.821.229	894.552	1.026.823
Pós-Graduação	52.169	62.684	67.493	74.266	6.676	8.445	9.910	11.799

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

Fonte: CAPES 1997, 1998, 1999 e 2000.

Com relação às matrículas de graduação e de pós-graduação nas universidades brasileiras, observa-se que no ano de 1997 havia uma paridade no total de matrículas de graduação entre as duas instâncias (pública e privada), a partir do ano de 1998, o gigantesco aumento do número de matrículas de graduação nas universidades privadas (55,5%), não foi acompanhado pelas universidades públicas (17%). Como também, ocorreu com relação

às matrículas de pós-graduação. Porém, em geral, a pós-graduação desenvolvida pelas universidades privadas trata-se de cursos *lato-sensu*³⁸ (especializações), já nas universidades públicas os cursos de pós-graduação, geralmente, são cursos *stricto-sensu*³⁹ (mestrado e doutorado).

A melhoria da qualificação docente está diretamente associada à expansão dos programas de mestrado e doutorado. No último ano a matrícula na pós-graduação cresceu 11,7% (percentual praticamente idêntico ao crescimento geral na matrícula da graduação, 11,8%). De 1994 a 1999, os programas de mestrado expandiram a matrícula em 23,5%. Nesse mesmo período, o número de alunos no doutorado cresceu 58,4%. O crescimento da pós-graduação, nos últimos cinco anos, foi mais acentuado nas instituições federais, especialmente o doutorado, que registrou uma ampliação na matrícula de 87,7%.

Outro dado que merece destaque é a expansão da matrícula em programas de mestrado nas instituições particulares. Somente no último ano esse crescimento foi de 26,4%. O setor privado também registrou um significativo aumento de 11% nas matrículas em programas de doutorado, em 1999. As instituições estaduais, por sua vez, lideradas pelas paulistas, mantêm uma importante participação na pós-graduação, sobretudo no doutorado, sendo responsáveis por 40,6% da matrícula. As federais se sobressaem nos programas de mestrado, concentrando 57,7% da matrícula. No doutorado, a participação das IFES já chega a 37,3% da matrícula.

Ainda com relação as matrículas de graduação, é necessário observar que a diferença do número de matrículas entre as universidades públicas e privadas, acompanha a diferença do número de vagas oferecidas pelas instituições. Em 1997 as universidades públicas ofereciam cerca de 57% (161.857) do total das vagas das universidades privadas (282.093). Já em 2000 esse percentual diminui para cerca 42% (206.799 vagas oferecidas

³⁸ Encaixam-se na classificação *lato sensu* os cursos de especialização e de aperfeiçoamento, por seu sentido prático-profissional, sendo destinados ao treinamento profissional ou científico. Seu objetivo é o domínio científico e técnico de certa e limitada área do saber ou profissão.

³⁹ Cursos de Mestrado e Doutorado, correspondendo à pós-graduação propriamente dita. Mesmo atuando em setores profissionais, têm objetivo essencialmente científico e visam desenvolver e aprofundar a formação adquirida na graduação.

pelas universidades públicas e 492.110 vagas oferecidas pelas universidades privadas), as universidades públicas passaram de 36% em 1997 para menos de 30% em 2000 das vagas oferecidas pelas universidades brasileiras, já as universidades privadas passaram de cerca de 63% em 1997 para 71% em 2000 das vagas oferecidas por essa forma institucional.

Porém, é interessante observar que mesmo com uma diminuição de cerca de 8% no número de universidades públicas, essas instituições conseguiram um aumento de mais de 28% no número total de vagas oferecidas nos cursos de graduação, contra um aumento de 16% do número de universidades privadas e 74% de suas vagas oferecidas nos cursos de graduação. Observa-se que, em geral, nas universidades brasileiras, tanto públicas como privadas, há uma maior concentração de matrículas em cursos das áreas de humanas, exatas e sociais aplicadas.

Quadro 4.1.4 – Vagas, Matrículas e Concluentes de graduação nas Universidades Brasileiras por natureza administrativa, entre 1997- 2000.

		Vagas	%*	Matrículas	%*	Concluentes	%*
Federal	1997	85.178	19,0	380.980	29,0	47.593	30,0
	1998	86.864	17,0	408.640	15,6	49.477	28,0
	1999	90.937	16,0	521.353	19,0	50.906	26,0
	2000	112.826	16,0	459.011	16,0	56.794	26,0
Estadual	1997	55.743	12,6	226.149	17,0	30.308	19,0
	1998	61.260	12,0	274.934	10,5	33.551	19,0,
	1999	73.941	13,0	264.938	10,0	35.701	18,0
	2000	86.450	12,0	299.033	10,6	38.946	18,0
Municipal	1997	20.396	4,6	59.292	4,5	7.276	4,6
	1998	24.121	7,8	121.155	4,6	7.914	4,5
	1999	13.877	2,5	38.891	1,4	5.177	2,6
	2000	7.523	1,0	22.122	0,8	2.985	1,4
Privadas	1997	282.093	63,6	660.038	49,7	74.001	46,5
	1998	329.763	65,6	1.821.229	69,0	85.585	48,5
	1999	373.393	67,6	894.552	69,6	103.256	53,0
	2000	492.110	70,0	1.026.823	72,0	118.118	54,5

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

* Percentuais arredondados

Observa-se que no período (de 1997 a 2000) houve um aumento significativo no número de vagas oferecidas nas universidades brasileiras chegando a mais de 57% no total. Já o percentual de aumento do número total de matrículas chegou à 36% e de concluentes nos cursos de graduação, chegou à 36%. Essa distinção é importante quando pensamos na proposta política do Ministério de que a expansão do sistema se faria via expansão no número de vagas. Obviamente, as instituições estão ampliando suas vagas para se enquadrarem nas diretrizes do Ministério, já o aumento de matrículas e de conclusões, mesmo fazendo parte da política governamental, não são pontos centrais de tais políticas.

Os percentuais entre matrículas e concluentes estão bem próximos. Nas universidades federais houve um aumento de 20% nas matrículas e 19% no número de concluentes; nas universidades estaduais as matrículas cresceram cerca de 32% e as conclusões chegaram à 28%; nas universidades privadas o aumento das matrículas chegou à 55% e do total de concluentes chegou à 59%. As universidades municipais tiveram queda nos seus percentuais (matrícula -62% e conclusões -59%), certamente devido a quase extinção dessa forma institucional.

Portanto, se pensarmos nas universidades brasileiras como um sub-sistema do sistema de ensino superior brasileiro, que na verdade elas são, chegamos a conclusão óbvia de que se trata do mais importante deles, pois, além da sua pertinência dentro do crescimento científico-tecnológico do país (cerca de 90% de toda pesquisa nacional), ela abarca uma parcela importante do ensino de graduação, correspondendo à cerca de 57% das vagas, 49% das matrículas e a 60% das conclusões em cursos de graduação do sistema de ensino superior brasileiro (em 2000).

Quadro 4.1.5 – Características do Corpo Docente das Universidades Brasileiras por natureza administrativa, no período de 1997 a 2000.

		Total	Grau de Escolaridade					Regime de Trabalho		
			Doutores	Mestres	Especialistas	Graduados	Não-Graduados	Tempo Integral	Tempo Parcial	Horistas*
Federal	1997	47.214	11.428	16.428	9.421	9.687	250	40.939	6.275	
	1998	48.437	12.659	15.560	7.781	7.383	27	37.018	6.068	334
	1999	44.435	14.056	15.668	7.349	7.341	21	36.765	7.028	642
	2000	47.922	16.115	16.464	7.756	7.571	16	40.706	7.216	
Estadual	1997	24.381	8.195	5.935	6.077	4.163	11	18.127	6.254	
	1998	30.581	9.776	6.519	6.614	1.580	09	20.245	6.333	920
	1999	26.197	10.120	5.988	6.381	3.704	04	19.294	6.013	890
	2000	31.053	10.935	8.034	7.747	4.276	61	22.267	8.786	
Municipal	1997	3.659	177	872	2.263	347	-	589	3.070	
	1998	4.660	276	1.175	2.597	529	-	772	830	2.975
	1999	2.490	209	744	1.231	306	-	549	1.215	726
	2000	1.618	172	443	719	282	02	363	1.255	
Privadas	1997	43.324	4.651	11.562	18.593	8.495	23	7.674	35.650	
	1998	46.523	5.649	12.441	17.830	8.895	12	8.763	11.159	24.606
	1999	51.658	6.521	15.530	20.656	8.935	16	10.247	13.088	28.323
	2000	58.938	8.200	19.649	21.063	9.995	31	12.249	46.689	

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

* Os dados referente aos docentes horistas não foram publicados nos anos de 1997 e 2000.

O percentual de docentes nas universidades brasileiras cresceu no período (de 1997 a 2000)⁴⁰ mais de 17%, sendo que nas universidades federais esse crescimento corresponde a apenas 1,5%; nas universidades estaduais chegou a mais de 27%; e, nas universidades privadas chegou-se a 36%. Essa diferença entre os percentuais de crescimento no número total de docentes nas universidades brasileiras, deve-se em grande parte, aos poucos processos de contratação de docentes na rede pública, em especial nas universidades federais, aprovados pelo Ministério da Educação no período e a emergência de uma série de aposentadorias⁴¹. As novas contratações para o corpo docente das instituições públicas, são

⁴⁰ Com relação aos dados referentes ao corpo docente, utilizaremos os números das universidades municipais somente na leitura dos percentuais totais do sistema de ensino superior brasileiro, com relação às análises dos tipos institucionais individuais não utilizaremos as universidades municipais. Isso devido, a quase extinção dessa forma institucional, que tornaria seus percentuais muito discrepantes das demais formas de universidades.

⁴¹ O grande número de aposentadorias no quadro docente das instituições públicas, deve-se à idade média das próprias instituições (em especial às universidades federais), que em sua maioria, foram fundadas na década

ponto de reivindicação da categoria e questões de debate dentro do próprio Ministério, porém a efetivação de concursos para o preenchimento dos cargos é muito pequena, convergindo nos baixos percentuais apresentados pelas instituições públicas em relação às instituições privadas.

As políticas adotadas nesse período, tomam a quantidade de docentes pela relação professor/aluno, e esse foi um dos pontos mais discutidos para a provação da LDB/96, onde observou-se a existência de uma relação professor/aluno nas instituições públicas muito diferente da mesma relação em universidades privadas⁴². Nas instituições⁴³ federais a relação professor/aluno era em 1996 de 10/1, chegando em 1999 a 10/4. Nas instituições estaduais de 10/4 em 1996 chegando em 1999 a 11/5. Nas instituições municipais de 15/9 apresentados em 1996 chegou-se em 1999 a 17/2. E, nas instituições privadas passou-se de 15/5 em 1996 a 16/7 em 1999⁴⁴.

Com relação a qualificação do corpo docente, entendida aqui pela titulação dos docentes (doutores, mestres, especialistas, graduados e não graduados), podemos observar que o número de docentes doutores aumentou cerca de 44% nas universidades brasileiras, tendo um aumento de 41% nas universidades federais, 33% nas universidades estaduais, e, um impressionante aumento de 76% nas universidades privadas. O mesmo ocorreu com os números de docentes mestres que aumentou cerca de 28% nas universidades brasileiras, sendo 0,2% nas universidades federais, 35% nas universidades estaduais e 69% nas universidades privadas.

Um fator importante com relação ao crescimento da quantidade de docentes doutores e mestres, está associado às crescentes taxas de formação de doutores e mestres do

de 60 e 70, chegando no final dos anos 90 com cerca de 30 à 40 anos de existência, tempo suficiente para a aposentadoria por tempo de serviço dos profissionais contratados desde a fundação das instituições..

⁴² Nas instituições privadas, devido à lógica da oferta e da demanda (típica das estabelecidas pelo mercado), encontramos, comumente, salas de aula com cerca de 40 à 50 alunos, enquanto nas instituições públicas isso ocorre raramente, em geral as instituições públicas limitam a quantidade de alunos por disciplina em torno de 30 a 35 alunos por sala, bem menos que as instituições privadas.

⁴³ Os dados pertinentes à relação professor aluno referem-se às instituições de ensino superior sem distinção se universidades, faculdades isoladas, centros universitário ou estabelecimentos isolados. Citamos aqui os dados gerais pois não possuímos os cálculos isolados.

⁴⁴ Fonte: Resultados e Tendências da Educação Superior, INEP, Agosto de 2000.

próprio sistema de ensino superior brasileiro (ver Capítulo 1). Importante ressaltar que a formação de profissionais nesses tipos de cursos de pós-graduação, é oferecido, quase que exclusivamente, pelas universidades públicas. Isso significa dizer que as universidades públicas, que sempre tiveram um bom percentual de docentes doutores e mestres (em 1997 mais de 42% dos docentes das universidades públicas eram mestres e doutores, aumentando esse percentual em 2000 para mais de 64%; já as universidades privadas possuíam em 1997 37% do seu corpo docente formado por mestres e doutores, chegando em 2000 para cerca de 47%), estão formando os quadros de docentes doutores e mestres das instituições privadas.

Esses fatores, além de outros, oneram decisivamente os parques e escassos orçamentos das instituições de ensino superior públicas, pois para a formação de quadros docentes com pós-graduação, os custos com atividades de pesquisa (laboratórios, núcleos, viagens, publicações, bolsas, etc.) fazem com que a manutenção dessas instituições seja muito mais cara do que a manutenção de instituições que não oferecem cursos de pós-graduação, ou que, em alguns casos, oferecem cursos de especialização, que tem menor duração e exigem menos condições das instituições.

Já com relação ao número de docentes especialistas, graduados e sem graduação, os dados revelam um decréscimo de seus percentuais nas universidades públicas e um pequeno aumento de percentual nas universidades privadas. O percentual de docentes especialistas cresceu cerca de 2,5% nas universidades brasileiras, sendo que o mesmo caiu em torno de -17% nas universidades federais, e aumentou 27% nas universidades estaduais e 13% nas universidades privadas. O percentual de docentes graduados nas universidades brasileiras caiu para -2,5% no total, nas universidades federais essa queda chegou a -21%, já nas universidades estaduais houve um aumento de 2,7% e 17% nas universidades privadas. Observa-se que a diminuição desses percentuais deu-se exclusivamente nas universidades federais, onde justamente são oferecidos os cursos de mestrado e doutorado, possibilitando ao docente sua especialização na própria instituição de trabalho.

Com relação ao percentual de docentes sem graduação⁴⁵ chegou a cerca de -61% nas universidades brasileiras, sendo -93% nas universidades federais, -454% nas universidades estaduais; e em contra partida, apresentando um aumento de 34% nas universidades privadas. A contratação de docentes sem conclusão do curso de graduação é um ponto no mínimo estranho, pois a titulação mínima exigida pelo Ministério para a contratação de docentes para o ensino superior é a graduação completa.

A questão da titulação do corpo docente é crucial na compreensão da política de qualificação do ensino superior (ver Capítulo 3), a titulação docente é o principal critério adotado pelo MEC para a avaliação da oferta de cursos (juntamente com as condições físicas e materiais oferecidas). Portanto, cabe ressaltar que há um grande interesse por parte das instituições de ensino superior na contratação de profissionais com maiores títulos. Converge com esse fato, a ampliação dos programas de pós-graduação pelo sistema, em especial com relação ao aumento das vagas oferecidas nesses cursos nas instituições públicas e a criação de cursos de pós-graduação nas instituições privadas.

Porém, uma maior titulação do corpo docente (vista pelo MEC como maior qualificação) não converte-se em ampliação das contratações de docentes nas universidades brasileiras, basta observarmos a preferência pela contratação de docentes em tempo parcial (geralmente significa contratação para uma ou outra disciplina, com um vínculo reduzido com a instituição) que aumentou mais de 24% no período, em relação aos 12% de aumento das contratações de docentes em período integral.

Os dados sobre o aumento na contratação de docentes revela uma grande diferença no perfil dos docentes dos tipos de universidades que compõem o sistema. Nas universidades federais houve um pequeno aumento no percentual de docentes em tempo integral de cerca de 0,6%, já o aumento do percentual de docentes em tempo parcial chegou a 15%. Nas universidades estaduais o aumento de docentes em tempo integral foi de quase 23% e o de docentes em tempo parcial gira em torno dos 40%. Nas universidades privadas

⁴⁵ A existência de docentes sem graduação é um dado no mínimo estranho, pois é parte dos requisitos do Ministério para a contratação de docentes para o ensino superior, a conclusão mínima do curso de graduação.

os 12% no aumento do percentual de docentes em tempo integral é menor que a metade do aumento do percentual de docentes em tempo parcial (cerca de 25%).

A preferência na contratação de docentes em tempo parcial pode ser observada, também, se compararmos o total de docentes com as duas formas de contratação (parcial ou integral)⁴⁶. Em 1997 cerca de 57% dos docentes das universidades brasileiras eram contratados em tempo integral e 43% em tempo parcial. Em 2000, diminuiu para 54% os docentes em tempo integral e aumentou o percentual de docentes em tempo parcial para 46% dos docentes das universidades brasileiras (públicas e privadas)⁴⁷.

Fazendo distinção da natureza administrativa das universidades observamos que os diferentes tipos de universidades apresentam uma inversão na composição de seu corpo docente. Enquanto as universidades públicas possuem em sua maioria um corpo docente contratado em tempo integral (as universidades federais possuíam em 1997 cerca 87% de seus docentes em tempo integral, diminuindo em 2000 para 85%; as universidades estaduais de 74% passaram para 72% de docentes em tempo integral), as universidades privadas majoritariamente possuem um corpo docente em tempo parcial (em 1997, 82% do seu corpo docente e em 2000, 79% era composto por docentes em tempo parcial)⁴⁸.

A diferente forma de contratação do corpo docente confere diferenças importantes às formas universitárias (se públicas ou privadas), não apenas referentes ao reconhecimento do trabalho docente (que não se limita apenas ao espaço da sala de aula, nem ao tempo de uma disciplina) mas e, principalmente, à diferente concepção de docência nas diferentes universidades. O docente em tempo integral é, em geral, docente/pesquisador, coordenador de pesquisa, orientador de estágio e demais trabalhos monográficos, faz parte do colegiado

⁴⁶ Infelizmente a análise sobre os docentes horistas não foi possível de ser feita justamente pela impossibilidade de conseguir os dados referentes a essa forma de contratação. Essa análise seria fundamental para desenharmos com maior definição o perfil docente das instituições que compõem o sistema.

⁴⁷ Observa-se que o número de docentes horistas está embutido nesses percentuais, pois ambos totalizam 100%.

⁴⁸ Cabe apontar aqui, mesmo com a ausência de dados referentes, que existem outras formas de “contratação” de docentes. Muitos são os docentes que estão ministrando disciplinas sem contrato de trabalho, sem vínculo empregatício com as instituições. Em geral, nas instituições públicas temos os “professores substitutos” e nas instituições privadas os “professores prestadores de serviço”.

dos cursos, coordenador ou chefe de departamento, enfim, ele participa da constituição do curso, do departamento, da instituição e da comunidade acadêmica em que está vinculado.

O docente contratado em tempo parcial, geralmente, ministra disciplinas em mais de uma instituição, não estabelecendo com elas vínculos de pesquisa, não participa da formação e administração do curso. Atividades de pesquisa, orientação, coordenação fazem parte do tempo de horas/aula ao qual esse docente foi contratado, não sendo concebidas como atividades próprias do corpo docente, dos profissionais que melhor conhecem a dinâmica de uma instituição educativa. Em geral, essas atividades são deferidas à administradores, burocratas, com pouca ou nenhuma experiência possuem na docência, pois, nessa concepção, docente é o professor em sala de aula, ministrando conteúdos e respondendo às expectativas dos alunos/clientes. Seguindo à lógica do mercado onde: “O freguês sempre tem razão.” “O bom atendimento ao cliente é o melhor serviço prestado.” “A satisfação do cliente é o nosso objetivo.”

Conceber o professor como peça fundamental da instituição é característica das instituições públicas que não respondem à lógica de concorrência do mercado⁴⁹. As instituições privadas travam grandes disputas na sedução de seus clientes, por isso é mais interessantes para essas instituições possuir um corpo docente pouco envolvido nas atividades administrativas e mais voltados as atendimento de sua clientela. Possuir um corpo docente altamente qualificado, para essas instituições é atender aos critérios de avaliação do MEC para não perder clientes para outras instituições. Eis, mais uma vez, a hierarquia institucional definindo perfis institucionais diferentes, conferindo significados diferentes às definições de ensino e de instituição.

Por compreender a função docente de forma diferenciada as instituições privadas apresentam uma concepção de funcionário também diferenciada. As universidades privadas possuem um percentual de funcionários por alunos muito maior que as universidades públicas (em 1999 as instituições privadas possuíam uma relação funcionários/alunos de

⁴⁹ Cabe ressaltar o crescente “empresariamento” de docentes e pesquisadores, tanto das universidades públicas como privadas). Na busca por financiamentos, os docentes transformam-se em gerentes do ensino, da pesquisa e da extensão, vinculando-se às pesquisas encomendadas via fundações.

21,57%, as instituições federais 6,7%, e as instituições estaduais 7,4%⁵⁰). Devido a compreensão de que o trabalho docente limita-se ao número de horas em sala de aula, as instituições privadas necessitam de um quadro de funcionários maior para sua manutenção. Porém, nos últimos anos observa-se uma diminuição no número de funcionários contratados pelas universidades brasileiras, isso se dá pela terceirização de serviços, fenômeno comum na sociedade brasileira em geral.

Assim, compreendemos que diferente das demais formas institucionais, as universidades são entidades complexas que se formam dentro das especificidades de cada instituição; dentro de cada formação de seu corpo docente, discente e de funcionários; dentro das suas limitações espaciais e temporais; dentro da realidade social, cultural e política de que faz parte. Mais do que outra instituição a universidade, como um todo, compõe-se de uma série de pontos específicos (como localização, qualificação de quadros, cursos oferecidos, etc.) que faz de sua natureza a natureza própria do que seja uma instituição de ensino superior. Por isso, a confusão que se faz entre a universidade propriamente dita e as outras formas institucionais que compõem o sistema de ensino superior brasileiro, tem sua relevância no ideal social do que seja uma “Instituição de Ensino Superior” desejável.

⁵⁰ Fonte: Resultados e Tendências da Educação Superior, INEP, Agosto de 2000.

4.2 – Perfil Institucional das Faculdades Integradas e dos Centros Universitários⁵¹

As faculdades isoladas e os centros universitários – Cus - formam um conjunto de instituições privadas, portanto, estão fora da distinção tradicional entre público X privado. Antes da aprovação e implantação da LDB/96 já haviam no sistema de ensino superior brasileiro faculdades integradas, porém, os centros universitários foram criados a partir dessa Lei, como parte da política de diversificação do sistema (juntamente com a criação dos cursos seqüenciais oferecidos que são adequados a esse tipo de formato institucional, são cursos de menor duração que podem ser ministrados em pequenos centros, não necessitando de grandes laboratórios (pois não há tempo para pesquisas) e nem de grande infra-estrutura (pois o período de permanência dos estudantes nessas instituições é reduzido), em sua maioria, nessas instituições). Portanto os dados referem-se à formas institucionais novas ou relativamente novas, que ainda estão em processo de definição e criação, compreendemos assim, que a análise desses dados deve ser tomada de forma preliminar.

Segundo a LDB/96, em seu Art. 12 (que instituiu essas formas institucionais), “- São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento.

§ 1º- Fica estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede,

⁵¹ As Faculdades Integradas e os Centro Universitários mesmo tratando-se de instituições diferentes serão analisadas juntamente, isso porque até o ano de 1999 a publicação dos dados dessas duas formas institucionais foi feita juntamente, apenas no ano de 2000 o INEP fez a separação dos dados, porém, para efeito de análise optamos por unir os dados de 2000 e traçarmos um perfil para ambas formas institucionais.

curios e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.

§2º- Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o parágrafo anterior, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei n.º 9.394, de 1996.” (LDB/96)

A principal característica que difere uma instituição de ensino superior de um CU é exatamente sua natureza universitária (se instituições ou organizações), o que em outras palavras significa dizer, que esta instituição é regida pelo princípio de autonomia, antes exclusivo às universidades (ver Capítulo 3). Sendo os Cus as únicas instituições que além das universidades gozam de autonomia, a sua criação ocasionou um grande número de solicitações de instituições de ensino como Faculdades Integradas, Faculdades e Institutos Superiores ou Escolas Superiores, para se transformarem em Centros Universitários .

Assim, os Cus surgiram pela transformação de Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores, Escolas Superiores ou Universidades, já credenciadas e, em funcionamento⁵². Compondo uma organização pluricurricular em uma ou mais áreas do conhecimento ou da formação profissional, admitindo a especialização em uma única área. Os Cus apontam para uma política de favorecimento às instituições privadas, no sentido de que permitam à essas instituições agregarem-se para ver assegurado o princípio de autonomia, além de verem assegurados modelos de financiamento destinados, anteriormente, exclusivamente às universidades, além de alterar os conceitos das instituições agregadas para sua formação, nos processos avaliativos governamentais.

⁵² Isso pode ser confirmado pelo dados referentes aos números de concluentes nessas instituições. Se tratassem de instituições novas os números de conclusões só seriam possíveis após o término dos respectivos cursos (em média 3 anos), a existência de números de concluentes nessas formas institucionais demonstra a existência de outro tipo institucional anteriormente, que transformou-se ou em faculdade integrada ou centro universitário no período.

As faculdades integradas, como diz o nome, é o conjunto de duas ou mais faculdades em uma única administração. Esse modelo já existia no sistema de ensino superior brasileiro, porém, foi a tentativa de transformarem-se em Cus que fez com que o número dessas instituições aumentassem nos anos que se seguem a implementação da LDB/96.

Portanto, a diferença fundamental dessas duas formas institucionais referem-se mais à pareceres do Ministério do que de suas formas organizativas. Assim, a agregação dos dados (feitas pelo próprio INEP até o ano de 1999) não acarretará em prejuízos à análise do perfil dessas instituições. Ressaltamos somente, que se tratam de formas institucionais que se diferem, quase que exclusivamente pelo princípio de autonomia e tudo o que ele representa.

Quadro 4.2.1 – Número de Faculdades Integradas e Centros Universitários no país e nas regiões

		Faculdades Integradas e Centros Universitários			
		1997	1998	1999	2000
Total		91	93	113	140
Regiões	Norte	02	03	04	05
	Nordeste	04	04	04	05
	Centro-Oeste	15	16	17	19
	Sudeste	62	62	77	97
	Sul	07	08	11	14

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

Correspondendo à cerca de 12% das instituições do sistema de ensino superior brasileiro (em 2000), essas formas institucionais apresentam o impressionante percentual de aumento de instituições de mais de 50% no período (entre 1997 e 2000). O percentual realmente é impressionante, porém deve-se levar em consideração que se tratam de formas

institucionais recentes. Observa-se que a criação dessas formas institucionais se deu majoritariamente na região sudeste, em 2000, cerca de 69% dessas formas institucionais localizavam-se nessa região (93 instituições das 140 existentes no país), compondo o total das 655 IES da região sudeste (cerca de 15% das IES da região sudeste são faculdades isoladas e centros universitários).

Quadro 4.2.2 – Cursos, Vagas, Matrículas e Concluentes nas Faculdades Integradas e nos Centros Universitário Brasileiros, no período de 1997 a 2000.

		Cursos	Vagas	Matrículas	Concluentes
Faculdades	1997	595	85.474	192.667	32.164
Isoladas e	1998	258	101.86	216.137	32.949
Centros	1999	1.061	141.438	277.588	39.632
Universitários	2000	1.460	246.147	389.120	46.651

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

Acompanhando o aumento do número total dessas instituições temos o aumento dos demais dados a serem analisados, como é o caso do número de cursos de graduação oferecidos por essas instituições. Dos 595 cursos oferecidos em 1997 (9,8% dos cursos oferecidos pelo sistema) chegou-se a 2000 com o total de 1.460 cursos de graduação (quase 14% dos cursos oferecidos pelo sistema). Mesmo tratando-se de um percentual pequeno dos cursos de graduação oferecidos pelo sistema, cabe ressaltar que esses percentuais referem-se, em sua maioria, à cursos sequenciais, apontando assim uma forma específica de graduação, a graduação à curto prazo, destinada basicamente ao ensino especializado e profissionalizante de curta duração.

No período (de 1997 a 2000) o percentual de aumento do número de cursos oferecidos chega aos impressionantes 145%, um crescimento único dentro do sistema, apontando para uma política de favorecimento na criação dessas formas institucionais e na

criação de cursos de menor duração, dando um significado novo ao ensino de graduação no país. Ao que parece, o surgimento do ensino superior profissionalizante é parte da política de ensino adotada pelo MEC, como complemento à formação do 2º grau. Tendo em vista a extinção dos cursos técnicos de 2º grau, criou-se o curso técnico pós-secundário e as faculdades profissionalizantes para continuação das especializações.

Porém, tratando-se de uma nova concepção de ensino de graduação, ainda não podemos defini-la de forma clara, apenas podemos perceber que essas novas concepções de instituição de ensino superior e de ensino de graduação compõem o sistema, mesmo não possibilitando a análise de suas especificidades, isso porque, essas formas institucionais possuem natureza universitária (o caso dos Cus), porém, apresentam dados muito parecidos com dos estabelecimentos isolados. Assim, essas instituições ainda não possuem uma inserção específica dentro do sistema, legalmente são instituições universitárias (os Cus), porém, seus dados demonstram que se trata de instituições isoladas agregadas.

As vagas oferecidas por essas instituições tiveram um aumento de quase 188% no período, representando em 2000, cerca de 20% das vagas oferecidas pelo sistema, correspondendo ao menor percentual de oferta de vagas do sistema, estando muito próximo ao percentual de vagas oferecidas pelos estabelecimentos isolados (cerca de 22%), porém, estão muito longe do mesmo percentual nas universidades (mais de 57% das vagas oferecidas pelo sistema). Demonstrando assim, que mesmo possuindo características universitárias essas formas institucionais estão muito mais próximas aos estabelecimentos isolados, quanto à oferta de vagas nos cursos de graduação.

Muito mais próximos dos estabelecimentos isolados, também, são os dados pertinentes aos números de matrícula nessas instituições. Das 2.670.823 matrículas em cursos de graduação em 2000, as faculdades integradas e os Cus ofereceram 389.120 (cerca de 14% das matrículas do sistema) e os estabelecimentos isolados chegaram aos 474.814 números de matrícula em cursos de graduação (cerca de 17%). Já as universidades mantiveram a maioria absoluta das matrículas em ensino superior, chegando em 2000 à mais de 67% das matrículas feitas em todo o sistema (1.806.989 matrículas).

Assim como os dados anteriores o número de concluentes nas faculdades isoladas e nos Cus estão muito mais próximos aos números obtidos pelos estabelecimentos isolados do que das universidades brasileiras. Das mais de 67% das conclusões do sistemas ocorridas em 2000, correspondem aos concluentes das universidades, as faculdades integradas e os Cus chegaram em 2000 com cerca de 14% e os estabelecimentos isolados com 18% das conclusões do sistema.

Os dados analisados até agora, não deixam dúvidas quanto à semelhança dessas formas institucionais com os estabelecimentos isolados, o que nos permite aferir que essas instituições, integradas ou não, tratam-se de instituições que no afã de serem inseridas nos moldes universitários mantiveram-se, por enquanto, o perfil que provavelmente possuíam anteriormente, não suprimindo ainda, as altas taxas e exigências referentes às universidades brasileiras.

Quadro 4.2.3 – Características do Corpo Docente das Faculdades Integradas e dos Centros Universitários Brasileiros por natureza administrativa, no período de 1997 a 2000.

	Total	Grau de Escolaridade					Regime de Trabalho		
		Doutores	Mestres	Especialistas	Graduados	Não-Graduados	Tempo Integral	Tempo Parcial	Horistas*
1997	12.317	635	2.787	6.392	2.462	40	1.094	1.223	*
1998	12.867	804	3.120	6.344	2.338	01	1.037	2.923	8.647
1999	15.420	1.188	4.487	7.550	2.194	01	1.516	4.183	9.975
2000	22.274	1.920	7.074	9.365	3.915	-	2.791	19.483	*

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

* Os dados sobre docentes horistas não foram publicados nos anos de 1997 e 2000.

Com relação à titulação do corpo docente, essas instituições mesmo apresentando um representativo aumento na contratação de docentes doutores (202% no período de 1997 a 2000), têm dado preferência à contratação de mestres (153%) e especialistas (46,5%) como docentes. Do total de docentes contratados em 2000, cerca de 32% são mestres e 42%

são especialistas, apenas 8% são docentes doutores, percentual menor do que o de docentes com graduação (mais de 17%).

A preferência na contratação de docentes mestres e especialistas (em detrimento da contratação de doutores para compor seus corpos docentes)⁵³, é observada nas instituições privadas de um modo geral, onde esses profissionais (mestres e doutores) além de receberem um salário menor (do que os doutores), respondem bem às contratações em tempo parcial, isso porque, contratar docentes doutores é uma exigência quase exclusiva em instituições que desenvolvem pesquisas.

Sem apresentarem dados que os assemelhe (mesmo que de longe) às universidades do sistema nacional de ensino superior, essas formas institucionais fazem parte do quadro das instituições universitárias brasileiras. O que podemos observar a partir dos dados, é que os nomes pejorativos que essas instituições receberam da mídia em geral, fazem sentido. Tratam-se realmente de “pseudo-universidades” ou de “quase universidades”, são instituições que agregadas não diferem em quase nada das instituições isoladas que às formaram, porém são fomentados pelo MEC.

⁵³ Ao argumento da insuficiência de doutores para preencher todas as vagas de docência nessas instituições, torna-se uma falácia se observarmos a crescente leva de doutores formados nos últimos anos, somente em 2000 formaram-se mais de 1.500 doutores nos cursos de pós-graduação no país. Se esses ainda não são suficientes, nos próximos anos esses números devem dobrar ou triplicar, visto ao aumento ocorrido com o total de vagas oferecidas nesses cursos.

4.3 – Perfil Institucional dos Estabelecimentos Isolados

Sob a denominação de estabelecimentos isolados encontram-se faculdades, institutos superiores, escolas superiores, instituições que oferecem pelo menos um curso superior. No Brasil há uma série de instituições que oferecem cursos superiores e cursos nos demais graus de ensino (1º e 2º grau e cursos técnicos e profissionalizantes, além das tradicionais instituições que oferecem os “cursinhos” pré-vestibulares), essas instituições aparecem aqui, também, sob o nome de estabelecimentos isolados de ensino superior.

Os estabelecimentos isolados compõem a maior parte do sistema de ensino superior brasileiro, em 2000 das 1.161 IES do sistema 865 tratavam-se de estabelecimentos isolados (74,5%). Totalizando um crescimento de 31% no período de 1997 a 2000. Porém esse aumento refere-se unicamente ao setor privado (48,5%), no setor público houve uma redução no número dessas instituições (-37,5%). A diminuição dos estabelecimentos isolados públicos acompanha a “vontade” política de privatização do sistema, visto o importante aumento apresentado pelos estabelecimentos isolados privados no período. De todo o sistema, esses estabelecimentos são as formas institucionais que melhor demonstram a política de privatização do ensino superior brasileiro, via redução das IES públicas e um forte aumento das IES privadas.

Há uma diminuição no número de estabelecimentos isolados públicos nas diferentes esferas: na federal, essa redução chega a -35% das instituições existentes em 1997; nos estabelecimentos estaduais, chega a -47%; e, nos estabelecimentos municipais, chega a cerca de -32%. Em nenhuma outra forma institucional que compõe o sistema, os percentuais de redução foram tão representativos. O que torna os estabelecimentos isolados uma forma institucional onde os interesses do setor privado encontram maiores facilidades de serem validados. Isso deve-se em parte, pelo baixo custo de sua manutenção em relação às demais formas institucionais que compõem o sistema.

Nesse sentido, observa-se que os estabelecimentos isolados tornaram-se as formas institucionais que mais favoreceram a diminuição do espaço público. Em 1997 haviam no sistema de ensino superior brasileiro 210 IES públicas, correspondendo a mais de 25% das IES de todo o sistema; já em 2000 esse percentual cai para 13% das instituições do sistema (154 IES públicas). Assim, a redução das IES públicas chegou a -26% no período. Vale lembrar que, somente o percentual dos **estabelecimentos isolados públicos** sofreu uma redução de -37,5% no período.

Quadro 4.3.1 - Número de Estabelecimentos Isolados no Brasil, por região e por natureza administrativa (período de 1997 a 2000)

	Federal				Estadual				Municipal				Privadas			
	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00	97	98	99	00
Total	17	18	21	11	44	44	42	23	72	70	55	49	526	595	711	782
Norte	01	01	01	01	02	02	01	01	01	01	01	01	19	24	26	29
Nordeste	03	04	05	01	04	04	04	04	14	14	14	13	48	70	86	102
Centro-Oeste	-	-	01	-	12	12	12	-	13	13	07	07	40	53	83	95
Sudeste	10	10	11	08	15	15	14	07	38	37	28	22	360	376	434	451
Sul	03	03	03	01	11	11	11	11	06	05	05	06	59	70	82	105

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

A região centro-oeste foi a região que apresentou a maior redução de estabelecimentos isolados públicos (-72%) no período de 1997 a 2000, seguida da região sudeste com -41%, a região norte com -25%, a região nordeste com -14% e a região sul com -10%. Em contrapartida, o percentual de aumento dos estabelecimentos isolados privados, no mesmo período, da região sudeste chegou aos 25%, na região norte aumentou cerca de 52%, na nordeste o aumento chegou aos 112%, a região centro-oeste apresentou o maior crescimento, mais de 137%, e na região sul chegou à aumentar 78% (ver quadro abaixo).

Quadro 4.3.2 – Percentual de aumento e de redução do número de Estabelecimentos Isolados no Brasil, público e privados, no período de 1997 a 2000

	Públicos	Privados
Norte	-25%	52%
Nordeste	-14%	112%
Centro-Oeste	-72%	137%
Sudeste	-41%	25%
Sul	-11%	78%

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

Os dados demonstram que em todas as regiões brasileiras apresentaram uma redução nos percentuais de estabelecimentos isolados públicos e um considerável aumento nos percentuais de estabelecimentos privados. Nota-se que a região com maior percentual de aumento dos estabelecimentos privados é justamente a que apresenta maior redução dos estabelecimentos públicos (a região centro-oeste). Impressiona também, os percentuais de aumento dos estabelecimentos isolados privados nas regiões norte, nordeste e sul.

Porém, chama a atenção o pequeno aumento dessas instituições na região sudeste, região essa com o maior número de IES do sistema, concentrando em 2000, mais de 56% dos estabelecimentos isolados do sistema. Nessa região, durante o período, ocorreu um aumento de cerca de 18% no número total das IES, tendo um pequeno aumento no número de universidades (4%), um importante aumento no número de faculdades integradas e centros universitários (56%) e chegando a 15% o aumento dos estabelecimentos isolados. Os dados demonstram assim, que, ao menos nessa região, a preferência do sistema está mais concentrada na criação de formas institucionais agregadas (faculdades integradas e centros universitário) do que nas instituições isoladas, diferente das demais regiões.

Na região sul, no período, o aumento de estabelecimentos isolados chegou a 55%, as faculdades integradas e os centros universitários apresentaram um crescimento de 100%, e as universidades aumentaram cerca de 6%. Na região norte as universidades não tiveram nenhum aumento, as faculdades integradas e centros universitários aumentaram a 150% e

os estabelecimentos isolados 39%, no período. Na região nordeste as universidades não apresentaram nenhum aumento, as faculdades integradas e os centros universitários cresceram cerca de 25% e os estabelecimentos isolados aumentaram 74%, no período. Na região centro-oeste, também, não apresentou aumento no total das universidades, as faculdades integradas e os centros universitários cresceram 26% e os estabelecimentos isolados aumentaram 57%, no período.

Essa distinção regional na criação e extinção de formas institucionais está atrelada aos interesses do setor privado em cada uma delas e a capacidade política dessas elites regionais. A região que, durante o período, apresentou o maior percentual de crescimento no total das IES é também a mesma região que vem fortalecendo sua economia através de políticas de implantação de grandes empresas, aumentando o seu “arsenal” industrial. A região centro-oeste, em especial o Estado de Goiás, que antes caracterizava-se por ser uma região de grande desenvolvimento pecuarista, nos últimos anos vem demonstrando ser um polo industrial em potencial. E é justamente nessa região onde os percentuais de aumento das IES foram maiores, tornando-se assim, num potencial e estratégico pólo de desenvolvimento educacional (crescendo 33% do total das IES do sistema), em especial no setor privado (chegando ao impressionante crescimento de 148% de IES privadas).

Quadro 4.3.2 - Cursos, Vagas, Matrículas e Concluentes nos Estabelecimentos Isolados Brasileiros, no período de 1997 a 2000.

		Cursos	Vagas	Matrículas	Concluentes
Total (2000)		2.198	262.874	474.814	58.883
Federal	1997	53	3.526	14.853	2.074
	1998	59	3.924	15.767	1.942
	1999	105	9.036	21.209	1.881
	2000	54	2.383	10.386	1.459
Estadual	1997	127	8.580	27.529	4.385
	1998	141	9.410	35.026	5.180
	1999	152	11.547	37.442	5.024
	2000	109	6.649	23.102	3.299
Municipal	1997	189	19.888	49.301	7.906
	1998	197	20.146	53.397	8.015
	1999	158	16.981	44.537	6.129
	2000	163	16.644	40.429	5.552
Privados	1997	1.105	138.320	334.806	54.517
	1998	1.962	139.357	337.743	49.768
	1999	1.609	163.240	369.435	53.055
	2000	1.872	237.198	400.897	48.573

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

No período (de 1997 a 2000), os estabelecimentos isolados apresentaram um crescimento de cerca de 49% no total de cursos de graduação oferecidos; um crescimento de 19% no número de vagas oferecidas nos cursos de graduação; e, um aumento de 11% no número de matrículas em graduação. Observa-se assim, que o crescimento desses dados é inferior ao crescimento do número total dessas instituições dentro do sistema de ensino superior brasileiro (31%). Acompanhando os dados do quadro, observamos também uma redução do número total de concluentes nos cursos de graduação de cerca de -14%.

Os estabelecimentos isolados, que compõem a maior parte do sistema, possuem percentuais de crescimento inferiores às faculdades integradas e aos centros universitários e, também, são as únicas instituições que apresentam um decréscimo nos percentuais de conclusão nos cursos de graduação, revelando com isso, uma característica própria das instituições privadas: **o alto percentual de desistência de estudantes**. Essa característica do setor privado corresponde, geralmente, ou à impossibilidade de concluir o curso **pelo**

preço das mensalidades, ou à sua transferência para instituições públicas (que por sinal, apresentam percentuais de conclusão bem mais satisfatórios)⁵⁴.

Os percentuais de conclusão dos estabelecimentos isolados públicos acompanharam a queda do número total dessas instituições. Da diminuição de cerca de 37,5% dos estabelecimentos isolados públicos, o percentual de diminuição do número de concluentes nessas instituições chegou a -37%, no período. Em contrapartida, o aumento de mais de 48% dos estabelecimentos isolados privados, respondeu no período, à um crescimento de apenas 11% no total das conclusões nos cursos de graduação. De um outro ângulo, os estabelecimentos isolados privados (mais de 90% dos estabelecimentos isolados do sistema) apresentam cerca de 82% do total de conclusões nessas instituições.

Tratando-se de percentuais, podemos ainda observar que os estabelecimentos isolados (maior fatia das IES do sistema – 74%), apresentam índices bem menos representativos que as universidades (cerca de 13% das IES do sistema), comparáveis somente às novas formas institucionais – as faculdades integradas e os centros universitários (12% das IES do sistema). Isso serve para reafirmar a proximidade dessas duas formas institucionais, discutida no tópico anterior.

Longe de representarem uma concepção universitária, atrelada ao ideal de ensino e pesquisa científica e tecnológica, comprometida com os índices de crescimento nacional e com os interesses da sociedade em geral, as instituições que compõem a maior parte das IES do sistema (os estabelecimentos isolados), apresentam aspectos característicos próprios de empresas, ou seja, visando a lucratividade, geridas e regidas pela oferta e pela demanda da clientela do ensino superior brasileiro, etc. Os dados demonstram menos um compromisso com o próprio sistema de ensino superior nacional e mais, uma resposta às exigências do mercado, no sentido de que o aumento de cursos (49%), de vagas (19%) e de matrículas (11%), não resultou no crescimento de conclusões (ao contrário, reduziu para -14%), objetivo do sistema e da comunidade que o compõe e da política do MEC.

⁵⁴ Os estabelecimentos isolados, por se tratarem em maioria de instituições privadas do sistema, demonstram mais claramente as características e os problemas próprios das IES privadas (mesmo possuindo instituições públicas).

Quadro 4.3.3 - Características do Corpo Docente dos Estabelecimentos Isolados Brasileiros por natureza administrativa, (período 1997 a 2000).

		Titulação Docente					Regime de Trabalho			
		Total	Doutores	Mestres	Especialistas	Graduados	Não Gradua	Tempo Integ	Tempo Parci	Horistas*
Federal	1997	2.845	479	816	857	664	29	2.282	563	-
	1998	2.385	501	812	522	362	05	1.701	413	87
	1999	2.242	595	828	516	313	-	1.839	264	159
	2000	1.371	485	545	199	141	01	1.219	152	-
Estadual	1997	3.333	180	483	1.736	910	24	1.243	2.090	-
	1998	3.216	172	484	1.544	905	18	1.226	1.094	803
	1999	2.944	201	515	1.560	668	-	1.000	1.033	911
	2000	2.132	177	417	1.125	409	04	1.003	1.129	-
Municipal	1997	2.915	125	384	1.921	471	14	342	2.573	-
	1998	3.014	150	524	1.735	512	08	243	900	1.786
	1999	2.369	157	456	1.428	328	-	207	592	1.570
	2000	2.272	199	517	1.245	311	-	298	1.974	-
Privados	1997	25.976	1.233	4.525	13.378	6.732	108	1.751	24.225	-
	1998	24.806	1.376	4.848	12.710	5.279	36	2.268	6.515	15.466
	1999	26.071	1.890	6.633	13.493	4.035	20	2.266	6.436	17.369
	2000	28.715	2.317	8.541	13.885	3.936	36	3.164	25.551	-

Fonte: INEP/MEC 1997, 1998, 1999 e 2000.

* Os dados sobre os docentes horistas não foram publicados nos anos de 1997 e 2000.

Assim como os demais dados apresentados pelos estabelecimentos isolados, os dados referentes à formação do seu corpo docente, apresentam características próprias do setor privado do ensino superior nacional, como a preferência por contratações em tempo parcial de docentes especialistas, apresentando diferenças importantes quanto à natureza administrativa.

Os estabelecimentos isolados públicos apresentam em 2000, maiores percentuais de docentes mestres e doutores (40,5% dos docentes desses estabelecimentos) que o estabelecimentos privado (37% de seus docentes). Os percentuais de docentes doutores é ainda mais desigual nas instituições públicas (15% do seu corpo docente) e nas instituições privadas (apenas 8% de seu quadro docente possui titulação de doutor). Já os percentuais de docentes mestres demonstram uma proporção inversa, nos estabelecimentos públicos.

Cerca de 25% de seu corpo é composto por mestres, e nos estabelecimentos privados os docentes mestres chegam a 30% do total de seus docentes. Os docentes especialistas chegam, nos estabelecimentos públicos a 44%, os docentes com a mesma titulação nos estabelecimentos privados chegam a 48%.

Por não possuírem, geralmente e por característica, cursos de pós-graduação; os estabelecimentos isolados, assim como as faculdades integradas e os centros universitários, bem como boa parcela das universidades privadas; para a composição de seus quadros docentes, servem-se de profissionais qualificados nas universidades públicas. O fato de apresentarem quase a metade de seus docentes com especialização, demonstra que mesmo buscando uma elevação da titulação de seus docentes, essas formas institucionais, privilegiam uma qualificação imediata. Isso porque as especializações são cursos de pós-graduação de menor duração que os cursos de mestrado e de doutorado. Em geral são cursos com duração de 06 (seis) meses à um ano, enquanto os cursos de mestrado levam cerca 02 (dois) anos e os de doutorado levam cerca de 04 (quatro) anos para sua conclusão.

A urgência na elevação da titulação do corpo docente responde às políticas de qualificação do ensino superior adotada pelo MEC (ver Capítulo 3). Na necessidade de responder aos critérios de qualificação impostos pelo Ministério e verificados via avaliações, as IES percorrem caminhos distintos, dependendo se instituições públicas ou privadas.

As IES públicas, de um modo geral, privilegiam a contratação de docentes com maiores titulações (mestres e doutores), mesmo porque, essas instituições são formadoras desses profissionais, tornando mais fáceis a efetivação e contratação. Também, devido aos programas de incentivo aos já docentes dessas instituições na conclusão de suas pós-graduações, essas instituições elevaram consideravelmente a titulação de seus corpos docentes. O aproveitamento de profissionais altamente qualificados nos quadros nas IES públicas é um dos fatores (se não o principal fator) responsáveis pelos altos percentuais de docentes doutores e mestres dessas instituições.

As IES privadas, para compor seus quadro, precisam buscar os profissionais excedentes das IES públicas. Como a quantidade de mestres e doutores ainda não é capaz de suprir os quadros docentes dessas instituições, recorrem à titulações mais curtas e mais rápidas, para conseguirem satisfazer os critérios das avaliações feitas pelo MEC, avaliações essas que vão determinar o credenciamento e o credenciamento dessas instituições e de seus cursos, sendo a titulação do corpo docente um dos indicadores mais considerados pelo Ministério na composição do “*ranking*” institucional do sistema.

Outro ponto importante quanto à contratação de docentes é o tipo de contrato de trabalho que os diferentes estabelecimentos isolados oferecem. Os estabelecimentos isolados públicos, considerando a redução dessas instituições, apresentam percentuais de contratação docente em tempo integral mais elevados que os percentuais dos estabelecimentos privados. Enquanto nos estabelecimentos públicos cerca de 44% do seu corpo docente possuía em 2000 contratação em tempo integral, os estabelecimentos privados possuíam apenas de 11% de seus docentes contratados em tempo integral.

Com relação as contratações em tempo parcial, mesmo concentrando os maiores percentuais dessa forma institucional (cerca de 83% dos docentes dos estabelecimentos isolados do sistema), os estabelecimentos públicos apresentam percentuais menores que os estabelecimentos privados. Nos estabelecimentos públicos 56% dos docentes foram contratados (em 2000) em tempo parcial, e nos estabelecimentos privados o percentual de docentes com esse tipo de contrato de trabalho, chegou a 89% do seu total de docentes.

Assim como os demais dados apresentados, os dados referentes à composição do corpo docente dos estabelecimentos isolados, apresentam características próximas das faculdades integradas e dos centros universitários. Ou seja, de uma composição de IES emergencial, voltada para responder de forma rápida (ou ao gosto do MEC, eficiente) às exigências do mercado e da clientela. Inversamente, a composição das universidades brasileiras, bem ou mal, visam uma composição voltada à alta titulação e profissionalização de quadros para a elevação da produção científica e tecnológica, bem como para o mercado de trabalho.

Os dados aqui analisados demonstram que é muito mais do que o princípio de autonomia, o que difere as formas institucionais. Muito mais importante do que poder decidir sua “lei própria” as instituições diferem quanto aos critérios de avaliação. Assim, entendemos que dos três pilares políticos adotados pelo MEC pós LDB/96 (avaliação, qualificação e autonomia), a avaliação define, com maior clareza, as concepções institucionais que compõem o sistema. De um lado encontramos a concepção universitária dividida entre as universidades propriamente ditas e as “pseudo-universidades”, com características de instituições de pequeno porte. Por outro lado, encontramos instituições que compõem a maior parte do sistema, caracterizadas por uma preocupação com a lei da oferta e da demanda (visando o crescimento da clientela de ensino superior), bem como por uma formação rápida e de menor custo (concepção empresarial da educação), inseridas nas metas do Ministério e do mercado em geral.

4.4 – O perfil do Sistema de Ensino Superior Brasileiro

Até aqui analisamos os dados publicados pelo MEC, fazendo a distinção entre as formas institucionais que compõem o sistema de ensino superior brasileiro. Nesse tópico analisaremos comparativamente os percentuais alcançados por essas formas institucionais no último ano de nossa pesquisa (ano de 2000). Com o quadro que se segue, buscaremos definir, de forma aproximada, o perfil do sistema como um todo, a partir dos dados que melhor demonstram a composição do sistema. Porém, consideraremos as especificidades de cada forma institucional.

O quadro abaixo resulta de uma compilação dos dados já analisados nesse capítulo, o que fizemos foi tentar estabelecer um perfil mais específico do sistema de ensino superior brasileiro utilizando para isso, os indicadores que mais se aproximam das realidades institucionais analisadas até então. Mais do que uma proposta metodológica, os dados abaixo demonstram que a interpretação geralmente feita pelo MEC, de que vem ocorrendo um aumento do sistema via ampliação de vagas e criação de novos formatos institucionais não corresponde com a realidade, visto que são as universidades brasileiras que abarcam a maior fatia das demandas, mesmo possuindo o número de instituições bastante reduzido.

Quadro 4.4.1 – O Perfil do Sistema de Ensino Superior Brasileiro a partir das diferentes formas institucionais (percentuais do ano de 2000)

	Universidades	Faculdades Integradas e Centros Universitários	Estabelecimentos Isolados
Total de Instituições**	13,4%	12%	74,5%
Matrículas de Graduação**	67,6%	14,5%	17,7%
Concluentes de Graduação**	67,2%	14,4%	18,2%
Relação Professor/aluno*	1,33	4,25	1,85
Relação Funcionário/aluno*	2,4	4,16	8,5
Vagas Oferecidas**	57,8%	20,3%	21,7%
Vagas Ociosas*	23,3%	34,5%	26,6%
Docentes Mestres e Doutores*	57,3%	40,3%	38,2%
Docentes em Tempo Integral*	54,1%	12,5%	16,4%

Fonte: INEP/MEC 2000.

* Percentual referente à instituição.

** Percentual referente ao total do sistema.

Número de instituições, matrículas e concluentes

Observando os dados, mesmo que ligeiramente, percebemos a importância que as universidades têm na composição do sistema, além da sua conhecida relevância no total de pesquisas científicas e tecnológicas desenvolvidas no país (cerca de 90% de toda pesquisa nacional), demonstram sua importância em relação ao ensino propriamente dito. As universidades, mesmo correspondendo à pouco mais de 13% das instituições do sistema, são responsáveis pela maior parte das matrículas e das conclusões dos cursos de graduação.

Muitas vezes, as interpretações feitas pelo MEC sobre esses dados, camuflam a real dimensão do papel que as universidades, públicas e privadas, desempenham no sistema como um todo. Em geral, o Ministério faz duras críticas com relação às “parcas vagas” oferecidas por essas instituições, assim, recorre à políticas de ampliação das vagas via cursos noturnos, educação à distância, cursos sequenciais, etc., desconsiderando os dados obtidos pelo próprio Ministério nas avaliações.

Mesmo sem considerarmos as vagas da pós-graduação, que certamente encontram-se em sua quase totalidade nas universidades, observamos que há a necessidade de se fazer análises descomprometidas com os interesses do mercado, possibilitando assim uma maior clareza quanto à dimensão do sistema de ensino superior brasileiro. Medidas tomadas sem este tipo de interpretação só podem resultar num mero ranking, possibilitando mais do que uma visão do sistema, uma propaganda das “empresas do ensino superior”. Resta saber qual o verdadeiro interesse do MEC em não divulgar, ou melhor, de interpretar erroneamente os dados obtidos.

Assim, apesar da multiplicação e das inúmeras facilidades para a criação de novas vagas e formas institucionais variadas, oferecidas pelo MEC, as “empresas do ensino superior” tem demonstrado uma representatividade muito pequena dentro do sistema como um todo, não chegando à 20% do total de matrículas e de conclusões apesar de compor quase 75% do número total das instituições do sistema. Isso desmente o que vem sendo dito e repetido pelos discursos dos representantes do Ministério (ver Capítulo 2).

Preenchimento das vagas

Apresentando o maior percentual de vagas oferecidas em cursos de graduação, as universidades possuem um melhor aproveitamento dessas vagas. O percentual de vagas ociosas dá a medida disso, demonstrando que dentre as formas institucionais existentes no sistema, as universidades apresentam um percentual menor que as demais formas institucionais, mostrando dessa forma que, apesar da adoção de políticas para o aumento

das vagas oferecidas pelo sistema, os índices de preenchimento dessas vagas ainda é insatisfatório.

No sentido de diminuir o número de vagas ociosas no sistema, o MEC criou algumas alternativas de seleção de candidatos ao ensino superior, visando diversificar o ingresso via concurso vestibular, alternativas como, a adoção dos conceitos do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) como parte da seleção e, a possibilidade de ingresso automático para os alunos com bom desempenho no 1º e no 2º graus. Algumas IES vêm adotando esses e outros critérios na seleção de candidatos. Porém, essas alternativas não têm demonstrado serem capazes de diminuir o número de vagas ociosas nas IES.

As universidades que, em sua maioria, fazem sua seleção de ingressos via vestibular, ainda apresentam o melhor aproveitamento de vagas, em especial, as universidades públicas (com um percentual de vagas ociosas de menos de 4%). Assim, entende-se que tão importante quanto a criação de formas alternativas de ingresso ao ensino superior é a avaliação da capacitação mínima dos egressos do ensino médio, para preencher as vagas disponíveis. Observamos assim que, a possibilidade ou não de acesso ao ensino superior no Brasil, é determinada pelos graus anteriores de ensino (educação básica e ensino médio). Assim, as questões de acesso ao ensino superior, tornam-se questões do sistema educacional brasileiro como um todo⁵⁵.

Relação professor/aluno

Outro ponto importante (muito debatido durante as discussões para a elaboração da LDB/96) diz respeito à relação professor/aluno das IES. A relação professor/aluno demonstra a capacidade e a disponibilidade de atendimento às demandas por ensino dessas instituições. Dividindo o número de alunos matriculados pelo número de professores, chega-se ao percentual aproximado de alunos que os docentes dessas instituições

⁵⁵ Sobre o tema ver COLLARES, 1999.

conseguem atender. Porém, dizem muito pouco sobre a capacidade de pesquisa de tais instituições.

Nesse sentido, as universidades que apresentam a menor relação professor/aluno do sistema, estariam longe de atender as necessidades de ensino de seus estudantes. Porém, se considerarmos que a maioria desses professores são contratados em tempo integral, esse percentual de relação 12 (doze) alunos para cada 09 (nove) professores, demonstra que o atendimento oferecido aos estudantes das universidades brasileiras, equivale à um atendimento quase individualizado (1,33 alunos por professor), além de não limitar-se às atividades de ensino.

Já nas faculdades isoladas e nos centros universitários, que possuem a maior relação professor/aluno do sistema, 17 alunos para cada 04 professores, isto é, 4,25 alunos por professor, e, onde tratam-se, em sua maioria, de professores contratados em tempo parcial, podemos supor que o atendimento aos estudantes limita-se à sala de aula, não restando tempo hábil e nem de número de pessoal para desenvolvimento de pesquisas.

Docentes em tempo integral

Essa distinção entre a relação professor/aluno das universidades e as demais IES, representa a distinção da própria concepção de trabalho docente. Nas universidades os docentes são concebidos como profissionais envolvidos com o funcionamento e com estrutura dessas instituições. Participam de atividades de ensino, de pesquisa, de extensão e das atividades administrativas (colegiados, chefias de departamentos, coordenação de cursos, coordenação de núcleos e laboratórios de pesquisa, reitoria e pró-reitorias, entre outras).

O desenvolvimento dessas atividades torna-se possível, justamente, pela contratação por dedicação exclusiva da maioria dos docentes das universidades brasileiras. Esse tipo de envolvimento de professores com a instituição não é possível em contratos de tempo

parcial, bem como, nas instituições que possuem administradores contratados para as atividades específicas de coordenação, direção e chefias de departamentos e cursos; comum nas IES privadas. Portanto, as universidades, de modo geral, concebem o trabalho docente como uma atividade que exige o envolvimento dos docentes em todas as questões pertinentes à existência e à manutenção da instituição. Somente nas universidades, por permitirem esse envolvimento, é que os docentes podem compreender e se identificar a “vida acadêmica” como parte de suas próprias vidas.

Qualificação dos docentes – mestres e doutores

Acompanhando esses dados, percebemos que não é atoa que os docentes mais qualificados tendem ou buscam serem contratados pelas universidades. Além de oferecerem melhores condições de trabalho, as universidades permitem aos docentes mestres e doutores, possibilidades de desenvolverem pesquisas, atividades essas pouco desenvolvidas em outras formas institucionais. Obviamente profissionais treinados e especializados nas atividades de pesquisa (objetivos dos cursos de mestrado e doutorado), vêm nas universidades as únicas possibilidades de desenvolver essas atividades (mesmo porque, no Brasil, as pesquisas são desenvolvidas, quase exclusivamente nas universidades), preferem essas instituições para trabalhar.

A exigência feita pelo MEC de que as instituições de ensino superior devem possuir pelo menos 30% do seu quadro docente composto por mestres e doutores, não garante a qualidade do trabalho desses profissionais, visto que, apesar dos contratos temporários e dos baixos salários, são formados para o desenvolvimento de pesquisas a docência é, em muitos casos, atividade complementar.

Pesquisador sem laboratórios, sem experiências, sem pesquisa, é professor frustrado. A necessidade de um mestre ou doutor é de atualização contínua sobre o seu tema de interesse, coisa que somente a pesquisa pode oferecer, por isso as instituições que contratam pesquisadores para dar aula sem fazer pesquisas, não satisfazem esses

profissionais, que na primeira oportunidade, disputam vagas para ingressar nos quadros docentes das universidades que possibilitam atividades de pesquisa.

Relação funcionários/alunos

Assim como a relação professor/aluno é menor nas universidades, a relação funcionário/aluno também é menor nessas instituições. Essa relação torna-se relevante especialmente nas discussões sobre a contratação de servidores nas instituições públicas e, também, nas questões sobre a terceirização do setor de serviços. Pela apresentação de percentuais mais elevados que a relação professor/aluno, podemos aferir que esses dados referem-se a uma agregação de diferentes situações contratuais desses funcionários (se contratados ou prestadores de serviços terceirizados).

As universidades por possuírem um número pequeno de instituições no total das instituições do sistema, possuem uma relação funcionários/alunos menor. O que chama nossa atenção é o que ocorre com os centros universitários e as faculdades integradas, que mesmo com o menor percentual de instituições do sistema, possuem a maior relação funcionários/alunos do sistema.

Considerações Finais

Diante de tudo que foi analisado nesse trabalho não há conclusões definitivas à que se possa chegar, o que podemos é tecer algumas considerações sobre a tomada da avaliação do ensino superior brasileiro como um instrumento ignorado pelo Ministério que a criou. Ignorado no sentido de que, independentemente dos resultados obtidos, os discursos dos representantes do MEC já estão prontos. Essa é a consideração mais aproximada à que podemos chegar, tendo em vista a disparidade entre os discursos e a análise dos dados.

Na discussão quanto à importância do grau de escolaridade da população para o nível de empregabilidade nacional, em momento algum os resultados das avaliações demonstraram qualquer relação. O sistema apresenta de forma desconexa as oportunidades de emprego que o nível superior pode aferir, exceto claro, quanto aos empregos gerados para a supressão dos cargos dentro do próprio sistema, via principalmente contratação docente.

A pertinência da questão está muito mais voltada à correlação entre ensino superior e mercado de diplomas, o que em outras palavras significa elevação dos títulos, e das instituições. A não ser que se considere estágios e bolsas temporárias em emprego, os resultados obtidos nada dizem sobre o grau de empregabilidade que um diploma de nível superior pode atingir. Só poderíamos aferir resultados positivos da elevação da escolaridade criando possibilidades de emprego, se obtivéssemos dados pertinentes quanto aos egressos do sistema, o que não temos.

Outra relação muito comum nos discursos governamentais diz respeito a associação entre a qualidade da produção científica e a elevação dos indicadores sociais. Essa relação é ainda mais distante da realidade brasileira que a anterior, pois de um lado temos realmente uma considerável e respeitável produção científica e tecnológica, mas por outro lado, pouco pode-se garantir sua acessibilidade junto à população nacional.

Observa-se um distanciamento entre a realidade científica e a realidade social, em especial no campo da saúde, onde o Brasil desenvolve pesquisas de grande relevância no combate e prevenção em nível internacional (ver o caso da pesquisa sobre o Genoma, no combate ao câncer e a AIDS), porém, no país uma parcela considerável da população precisa urgentemente do bom e velho “remédio” chamado comida. Há casos em que os próprios médicos receitam “feijão e arroz” para a cura das pessoas, especialmente crianças e velhos, e esse remédio não necessita de muita pesquisa e nem tecnologia de ponta.

As disparidades entre o que é produzido e o que está disponível para a população brasileira é gigantesca. Há no país pessoas morrendo de fome, de gripe, de diarreia, coisas que parecem não constranger os discursos de grande desenvolvimento científico e tecnológico. As pesquisas sociais são deixadas de lado, quando não são ignoradas por completo. As políticas sociais estão paralisadas em detrimento de programas assistenciais paliativos. E a grande população, a sociedade que realmente interessa está à mercê de medidas governamentais ineficazes, voltadas para o descrédito das instituições que criam possibilidades e propostas de solução para os graves problemas sociais de que padece a sociedade em geral.

Nesse sentido, o discurso de “provar a pertinência das instituições de ensino superior para a sociedade brasileira” cai por terra se observarmos que são justamente essas instituições que mais atendimentos prestam a sociedade em geral. O que mantém esse tipo de discurso é a inexistência ou a desconsideração completa das atividades de extensão produzidas nessas instituições. Obviamente é, via extensão, que a sociedade pode e consegue visualizar a pertinência dessas instituições, mas para o Ministério isso não é interessante, nem deve ser considerado. Talvez justamente, por ir contra o discurso pronto que seus representantes já possuem.

Assim, a “prestação de contas” não refere-se à sociedade, como está nos discursos, mas com relação ao próprio Estado. O Estado avaliador quer manter o controle e centralizar as atividades, há muito consideradas de qualidade, para delas abastecer o mercado, para delas dispor ao bel prazer dos interesses a que ele (o Estado) atende. Isso fica evidente em

anos eleitorais onde as pesquisas sociais são, enfim, desenterradas e ganham visibilidade até nos noticiários que as ignoram nas demais ocasiões. Nunca se vê tantos cientistas sociais (economistas, historiadores, sociólogos, cientistas políticos) dando entrevistas em noticiário como nos períodos eleitorais. É como se esses profissionais realizassem como mágica pesquisas importantes a serem divulgadas, coisa que até então “eles não produziam pesquisas importantes e estavam apenas lotando as vagas de docência nas instituições de ensino superior”.

Alguns dos mecanismos utilizados para avaliar o ensino superior brasileiro como o Provão e As Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, servem muito mais ao Ministério para corroborar seu discurso de melhoria da qualidade, visto que abrangem cursos de algumas instituições, reduzindo assim a própria noção de sistema. Ao não considerar o sistema como um todo, as comparações entre as grandes instituições e as “pseudo instituições” de ensino superior não existem, assim as questões de qualidade são niveladas por baixo, pelo mínimo de qualidade exigido, favorecendo claramente a manutenção das “empresas de ensino”, altamente lucrativas e voltadas para produção rápida de diplomas, possibilitando ao país atingir os indicadores internacionais e, desse modo, conseguir mais financiamentos externos.

O que pode parecer uma proposição simples do Ministério, resulta numa condição cínica e politqueira da pior espécie. De um lado manipula a configuração do sistema nacional de ensino e, por outro, controla perversamente os profissionais que aferem qualidade às grandes instituições de ensino nacionais, transformando grandes e influentes pesquisadores em *hobbistas* do ensino e da pesquisa. Coloca em concorrência instituições e profissionais que até então puderam existir sem disputar espaços, na busca de financiamentos, por melhoria de salários, desacreditando a associação de uma categoria que historicamente sempre demonstrou capacidade associativa, especialmente via movimento docente e sindicatos (formas institucionais desqualificadas nos últimos anos em todos aos âmbitos sociais).

Ora, num discurso que de um lado compreende diversidade institucional como a criação de formas institucionais que necessitam ser avaliadas para garantir o mínimo de qualidade institucional, e por outro lado camufla a pertinência e a qualidade institucional aferida as universidades, e ainda garantir outros mecanismos de avaliação para que as comparações entre a qualidade de umas e a qualidade de outras não seja comparável, apresenta-se como um descenso completo. Porém, parece que bom censo não é uma virtude do MEC, isso porque são justamente as universidades o modelo ideal de instituição de ensino superior que a análise dos dados obtidos pelo próprio Ministério demonstram.

Essa confusão criada pelos diversos mecanismos e metodologias de avaliação resulta de alguns fatores importantes: a falta de definições claras do que seja uma instituição de ensino superior; do papel que essas instituições desempenham no cenário nacional; o estabelecimento de padrões únicos para as diversas instituições existentes; a compreensão de um sistema único e verticalizado; a proposição de uma política centralizada no Ministério; a compreensão de um modelo ideal baseado na idéia de universidade, ainda que não definida claramente.

Esses fatores tornam as políticas do MEC, verdadeiras fábricas de favorecimentos, servindo de instrumentos para os interesses mercadológicos que encontram no ensino superior um mercado crescente e de lucro certo. Já as instituições públicas, que demonstram pouca rentabilidade e não estão voltadas para essa lógica de “lucro imediato”, tornam-se um peso para o Ministério, e esse precisa esconder ou ignorar, ou questionar a relevância de suas existências dentro sistema.

Mesmo tentando diminuir a importância das universidades dentro do sistema, o MEC firma sua política em princípios próprios às instituições universitárias : Autonomia e Qualidade. A noção de autonomia, aplicável única e exclusivamente às universidades, torna-se em uma tentativa do Ministério em limitar a autonomia dessas instituições, ampliando a aplicabilidade desse princípio constitucional à outras instituições: as “pseudo universidades”, os Centros Universitários, que nos dados demonstram muito mais proximidade com formas institucionais menores do que com as universidades propriamente

ditas; forçando as “verdadeiras universidades” a equipararem seus padrões de autonomia e de qualidade ao dessas novas instituições.

Para a aplicabilidade do princípio de autonomia a noção de excelência cai como uma luva. É necessário apresentar alto nível de excelência para manter e garantir o princípio de autonomia, que estranhamente é garantido constitucionalmente às universidades. As instituições com patamares de excelência adquirem magicamente vantagens e orçamentos mais condizentes com sua realidade. Ainda mais estranho é que as consideradas instituições de excelência são instituições que além do ensino, desenvolvem atividades de pesquisa, fato não avaliado pelo MEC, mas sim pela CAPES. **Afinal, o que define excelência institucional?** Isso o MEC não deixa claro e não parece estar muito preocupado, mesmo porque o discurso da excelência está muito mais dirigido para a propaganda das “empresas do ensino” do que da própria manutenção do sistema.

Quanto ao princípio de qualidade, já muito considerado até aqui, o discurso mais uma vez não encontra respaldo nos dados. **Quais as instituições apresentam maior qualidade?** As que estão em maior número (70% das instituições do sistema) mas que matriculam e formam a menor parcela da demanda (menos de 20% de todas as matrículas e conclusões do sistema); ou as instituições que mesmo em menor quantidade (representam apenas 13% do total de instituições do sistemas), mas que matriculam e formam a grande maioria dos estudantes de nível superior do país (em torno de 68% do total de matrículas e de conclusões do sistema)?

Outra pergunta referente aos critérios de qualidade institucional do MEC (qualificação do corpo docente e disponibilidade de materiais), é **como comparar a qualidade de instituições compostas por profissionais formados nas suas concorrentes?** Que padrão poderia ser utilizado para conferir a qualificação dos mestres e doutores contratados pelas instituições que não formam esses profissionais? E as instituições formadoras desses quadros profissionais, como podem ser avaliadas pelos mesmos critérios?

Como vemos a questão da qualidade do ensino é mais, ou é, antes, parte da propaganda das “empresas do ensino superior” do que uma realidade. Não há como definir a qualidade das diversas instituições que compõem o sistema, partindo de critérios únicos; não dá para comparar as diferentes “qualidades” que essas instituições podem apresentar; não dá para levar à sério uma política que baseie sua concepção de qualidade nas políticas de contratação docente e compra de materiais; definitivamente, não dá para considerar a noção de qualidade do MEC um padrão aceitável de qualidade institucional ou de qualidade de ensino.

Pelo que vimos, podemos dizer por fim que a avaliação do ensino superior também é parte do discurso do MEC, que com isso garante a pertinência de seus indicadores e responde às reivindicações por uma maior transparência das políticas adotadas pelo Ministério. Porém, os resultados à que se pode chegar, mesmo completamente diferentes, não mudam em nada os discursos. Poderia se dizer que é uma questão de interpretação, mas ao que nos parece é mais uma questão de interesse e vontade política.

Se realmente fosse a intenção do MEC a análise do sistema para estabelecer os padrões de qualidade às instituições, os dados não apresentariam disparidades tão gritantes com os discursos, como vimos. O *rankiamento* potencializado e possibilitado pelas avaliações levam muito mais em conta os interesses dos “mercados” envolvidos (“mercado de diplomas”, “mercado do ensino superior”, “mercado de trabalho”) do que uma proposta para a educação em sentido estrito.

Encerramos nossa pesquisa com o gosto amargo de sermos conduzidos e regulados por um Ministério rendido e voltado para a lógica empresarial, esquecendo o processo histórico, político e social que nos trouxe até aqui. Apagando e negligenciando nossas convicções e nossas expectativas de contribuir para um país melhor e mais justo. Tornando nossa formação e a opção de nossas profissões em meras credenciais para barganhar empregos medíocres, e ainda assim, nos vemos junto aos “mercenários da educação” implorando recursos para desenvolvermos pesquisas que elevam os indicadores nacionais.

Referências Bibliográficas

- Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES. **Autonomia Universitária**, 9 de julho de 1999.
- AMARAL, N. C. Crise no financiamento das instituições federais de ensino superior. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999, pp. 191-200.
- APUFSC-Ssind. **Jornal da APUFSC-Ssind**. Modelo Inglês, julho de 1999, pg.5.
- APUFSC-SSind. **Autonomia Universitária – a universidade pública gratuita em tempos de transição social**. Florianópolis: APUFSC, 2000, 40p.
- BALDIJÃO, C. E. **Orçamento geral da União: Educação**. Artigo publicado on-line. 1998.
- BRAGA, R. e TRAMONTIN, R. O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil. **Revista Ciência e Cultura, SPBC, Universidade Brasileira: Organização e Problemas**, vol. 37, no. 7, julho de 1985, pp. 60-85.
- CAPES (www.capes.org.br) 1997, 1998, 1999 e 2000.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Educação para o Século XXI – o desafio da qualidade e da equidade**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), 1999, 40p.
- CATANI, A. M. C. e OLIVEIRA, J. F. A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999, pp. 179-190.
- CHAMBOULEYRON, Ivan (org.). **Fórum de Reflexão Universitária – UNICAMP. Mais Vagas com Qualidade – o desafio do ensino superior no Brasil**. Campinas/ SP: Editora da Unicamp, 2001, 122p.
- CHAUÍ, Marilena, A Universidade Hoje. **Revista Praga – Estudos Marxistas**. São Paulo: Ed. Huritec, 1998, pp. 23-32.
- CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999, pp. 211-222.
- CHAUÍ, M. **Escritos sobre a universidade**, São Paulo: Editora UNESP, 2001, 205p.
- CNPq (www.cnpq.org.br), 1997, 1998, 1999 e 2000.
- COGGIOLA, Osvaldo. Políticas Públicas, políticas privadas e avaliação. In: **Universidade e Sociedade**, Brasília, Ano X, no.23, Fevereiro/2001, pp. 7-13.
- COGGIOLA, Osvaldo. **Universidade e Ciência na crise global**. São Paulo: Editora Xamã, 2001, 175p.
- COLLARES, Mirian, **Vestibular da UFSC: Seletividade Elitista?** – análise do perfil sócio-econômico dos candidatos inscritos e classificados nos vestibulares de 1988 a 1997. Monografia, UFSC, 1999, 132p.
- CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?. In: TOMMASI, WARDE e HADDAD (Orgs.) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**, 2ª Edição, São Paulo: Cortez, 1998, pp. 75-124.

CUNHA, L. A Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999, pp. 125-148.

DURHAN, Eunice. Ministério favorece ensino privado, diz amiga de FHC. **Folha de São Pulo**, 23 de julho de 2001 (publicação on-line).

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, Princípios de Justiça e a Avaliação de Políticas. In: **Lua Nova**, no. 39, 1997, pp.73-103.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, WARDE e HADDAD (Orgs.) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**, 2ª Edição, São Paulo: Cortez, 1998, pp. 229-251.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Justiça Social no Terceiro Mundo. In: **Universidade e Sociedade**, Brasília, Ano X, no. 23, Fevereiro/2001, pp. 14-20.

FREI, Klaus. **Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. (mimeo), 1997, 33p.

GIANNOTTI, J. A universidade e a crise. **Revista Ciência e Cultura**, SPBC, Universidade Brasileira: **Organização e Problemas**, vol. 37, no. 7, julho de 1985, pp. 235-244.

GREGO, S. M. D. A avaliação institucional dos cursos de graduação. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, pp. 91-121.

HOSSNE, W. S. Organização e administração de universidades federais: Fundação Universidade de São Carlos. **Revista Ciência e Cultura**, SPBC, Universidade Brasileira: **Organização e Problemas**, vol. 37, no. 7, julho de 1985, pp. 39-59.

INEP/MEC/SEEC, **Censo do Ensino Superior Brasileiro**, 2001.

INEP/MEC/SEEC, **Censo do Ensino Superior Brasileiro**, 1996.

INEP/MEC/SEEC, **Censo do Ensino Superior Brasileiro**, 1997.

INEP/MEC/SEEC, **Censo do Ensino Superior Brasileiro**, 1998.

INEP/MEC/SEEC, **Censo do Ensino Superior Brasileiro**, 1999.

INEP/MEC/SEEC, **Censo do Ensino Superior Brasileiro**, 2000.

INEP/MEC. **Revista do Provão – Avaliação e qualidade**, Brasília, 2001, no. 6.

INEP/MEC/SEEC, **Resultados e Tendências da Educação Superior**, Agosto de 2000.

Informativo ANDES, ano IX, no. 92, junho/julho, 1999.

MARTINS, Carlos Benedito. Notas sobre o sistema de ensino superior brasileiro contemporâneo. In: **Revista USP**, no. 39, setembro/novembro 1998, pp. 58-82.

MARTINS, Carlos Benedito. Autonomia Universitária: notas sobre a reestruturação do sistema de ensino superior. . In: **BIB**, Rio de Janeiro, no. 46, 2º semestre de 1998, 113-121.

MEC – Home-page:

MENEZES, Luís Carlos de. **Universidade Sitiada – a ameaça de liquidação da universidade brasileira**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, 63p.

MOROSINI, Marília Costa e LEITE, Denise B. C. Avaliação Institucional como um Organizador Qualificado: na prática, é possível repensar a Universidade? In: **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, pp. 123-147.

OLIVEIRA, J. B. A burocratização da universidade. **Revista Ciência e Cultura, SPBC, Universidade Brasileira: Organização e Problemas**, vol. 37, no. 7, julho de 1985, pp. 118-132.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado – na Lei de Diretrizes e Bases (LEI N. 9.394/96)**. São Paulo: Edusp, Fapesp, 2000, 403p.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**, São Paulo: Martins Fontes, 1997, 708p.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Sociedade Contra o Social – o auto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 233p.

RONCARI, Luiz Dagoberto de Aguirra. Universidade e Sociedade. Série educação para a cidadania. Coleção Documentos, no. 18, **Estudos Avançados – USP**, Março, 2000, 15p.

SANTOS (a), José Vicente Tavares dos. A Construção da Universidade Autônoma. In: **BIB**, Rio de Janeiro, no. 46, 2º semestre de 1998, 123-128.

SANTOS (b), Milton. O Intelectual independente e a universidade. **Revista USP**, no. 39, setembro/novembro 1998, pp. 54-57.

SCHWARTZMAN, Simon. **A revolução silenciosa do ensino superior**. São Paulo: NUPES, março/2000 (on-line).

SEVCENKO, Nicolau. O Professor como corretor. **Folha de São Paulo**, 2000. (on line).

SGUISSARDI, V. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, pp. 41-70.

SILVA, Franklin Leopoldo e. Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. Série educação para a cidadania. Coleção Documentos, no. 17, **Estudos Avançados – USP**, Março, 2000, 15p.

SILVA JR, João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil – reforma do Estado e mudanças na produção**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2001, 298p.

SOBRINHO, J. D. Avaliação Quantitativa, Avaliação Qualitativa: interações e ênfases. In: **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, pp. 71-89.

SOBRINHO, J. D. Avaliação institucional: marco teórico e campo político. **Revista Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**. Campinas: UNICAMP. Ano 1, no. 1, julho/96, pp. 15-24.

SOBRINHO, J. D. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999, pp. 61-74

SOBRINHO, J. D. Concepções de universidade e avaliação institucional. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999, pp. 149-170.

SOUZA, Paulo Renato de. Os desafios para a educação no limiar do novo século In: VELLOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Coord.). **Um Modelo para a Educação no Século XXI**. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, 19-33pp.

TEIXEIRA, Anísio, **A Universidade de Ontem e de Hoje**, 1998, 104p.

TRINDADE, H. Universidade, ciência e Estado. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999, pp. 9-26.

TRINDADE, H. As universidades frente à estratégia do governo. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas – na República dos professores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999, pp. 27-38.

VELHO, Gilberto. Universidade, Autonomia e Qualidade Acadêmica. In: **BIB**, Rio de Janeiro, no. 46, 2º semestre de 1998, 129-131.

VITA, Álvaro. Uma Concepção Liberal-Igualitária de Justiça Distributiva. Novos Estudos – CEBRAP. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, no. 39, fevereiro/1999, pp.41-59.

VITA, Álvaro. **A Justiça Igualitária e seus Críticos**. São Paulo: UNESP, 2000 308p.

WOLFF, Robert Paul, **O Ideal da Universidade**, São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1993, 201p.